LEGI COMENTATE

Anton Trăilescu • Alin Trăilescu

Legea contenciosului administrativ

Comentarii şi explicaţii

Ediţia 3

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 178.703
BCU IASI

EDITURA C.H. BECK

II 178.703
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

LEGI COMENTATE

Legea contenciosului administrativ

Comentarii și explicații

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TRĂILESCU, Anton

Studii: Universitatea din Sibiu, Facultatea de Drept administrativ (1986); atestat în Drept (1991) în cadrul Facultăţii de Drept, Universitatea din Bucureşti; Studii doctorale în cadrul Universităţii „Babeş-Bolyai" din Cluj-Napoca (1994-1998); doctor în drept.

Activitate: Secretarul judeţului Timiş (1991-1995); lector universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (1995-1998); conferenţiar universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (1998-2001); profesor universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (din 2001); avocat în Baroul Timiş (din 1995); arbitru la Curtea de Arbitraj Comercial de pe lângă Camera de Comerţ, Industrie şi Agricultură din Timişoara (din 2002).

Publicaţii: 3 lucrări în calitate de unic autor, 2 în calitate de coautor, între care: *Actele administraţiei publice locale*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002; *Tratat elementar de drept administrativ*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005; *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010; *Drept funciar şi publicitate imobiliară*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001; 50 de studii şi articole în calitate de autor sau coautor în diverse reviste de specialitate (din care 9 în lucrările unor conferinţe internaţionale).

TRĂILESCU, Alin

Studii: Universitatea de Vest din Timişoara, Facultatea de Drept (2008); masterat în Administraţie Publică în cadrul Facultăţii de Drept, Universitatea de Vest din Timişoara (2010); doctor în drept.

Activitate: lector universitar la Universitatea de Vest din Timişoara, Facultatea de Drept (din 2008); avocat în cadrul Baroului Timiş (din 2008).

Publicaţii: două lucrări în calitate de unic autor, respectiv *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013 şi *Răspunderea patrimonială pentru obligaţiile fiscale*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015; 28 de articole în calitate de autor sau coautor în diverse reviste de specialitate sau ale conferinţelor naţionale ori internaţionale, printre care: *Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ*, coautor, în Dreptul nr. 11/2016; *Consideraţii în legătură cu reglementarea sancţiunilor obligaţiilor fiscale în actualul şi noul Cod de procedură fiscală*, în Dreptul nr. 11/2015; *Izvorul şi individualizarea obligaţiilor fiscale în lumina actualului Cod de procedură fiscală (Ordonanţa Guvernului nr. 92/2003), precum şi a noului Cod de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015), ce va intra în vigoare la 1 ianuarie 2016*, în Dreptul nr. 10/2015.

462875

Anton Trăilescu **Alin Trăilescu**

Legea contenciosului administrativ

Comentarii şi explicaţii

Ediţia 3

- revizuită şi adăugită -

0 000010 61556 BCU IAŞI

ACU

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura C.H. Beck
Bucureşti 2017

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut

Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii
Anton Trăilescu, Alin Trăilescu

Copyright © 2013, 2014, 2017 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
TRĂILESCU, ANTON
Legea contenciosului administrativ : comentarii şi explicaţii / Anton Trăilescu, Alin Trăilescu. - Ed. a 3-a, rev. - Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2017
Conţine bibliografie. - Index
ISBN 978-606-18-0655-3

I. Trăilescu, Alin

351.95(498)

Editura **C.H. BECK**
Bucureşti, Str. Serg. Nuţu Ion nr. 2, sector 5
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

21 APR. 2017

Redactor: Oana Dobriţescu
Tehnoredactor: Cătălin Mantu

Cuprins

Abrevieri ..... **VII**

Capitolul I. Dispoziţii generale **3**
Art. 1. Subiectele de sesizare a instanţei 3
Art. 2. Semnificaţia unor termeni 24
Art. 3. Tutela administrativă 76
Art. 4. Excepţia de nelegalitate 89
Art. 5. Actele nesupuse controlului şi limitele controlului 126
Art. 6. Actele administrativ-jurisdicţionale 141

Capitolul II. Procedura de soluţionare a cererilor în contenciosul administrativ **158**
Art. 7. Procedura prealabilă 158
Art. 8. Obiectul acţiunii judiciare 192
Art. 9. Acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului 213
Art. 10. Instanţa competentă 226
Art. 11. Termenul de introducere a acţiunii 260
Art. 12. Documentele necesare 276
Art. 13. Citarea părţilor, relaţii 279
Art. 14. Suspendarea executării actului 285
Art. 15. Solicitarea suspendării prin acţiunea principală 315
Art. 16. Introducerea în cauză a funcţionarului 330
Art. 16[1]. Introducerea în cauză a altor subiecte de drept 338
Art. 17. Judecarea cererilor 345
Art. 18. Soluţiile pe care le poate da instanţa 348
Art. 19. Termenul de prescripţie pentru despăgubiri 370
Art. 20. Recursul 378
Art. 21. Căile extraordinare de atac 387

Capitolul III. Procedura de executare.....391
Art. 22. Titlul executoriu 391
Art. 23. Obligaţia publicării.....392
Art. 24. Obligaţia executării 396
Art. 25. Instanţa de executare 417
Art. 26. Acţiunea în regres.....430

Capitolul IV. Dispoziţii tranzitorii şi finale.....434
Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol 434
Art. 28. Completarea cu dreptul comun 435
Art. 29. Corelarea terminologică.....437
Art. 30. Dispoziţii tranzitorii 438
Art. 31. Intrarea în vigoare 438

Bibliografie.....441

Index alfabetic.....445

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

A.N.A.F.	- Agenţia Naţională de Administrare Fiscală
alin.	- alineat(ul)
art.	- articol(ul)
B.C.	- revista „Buletinul Casaţiei"
c.	- contra
C.civ.	- Codul civil (Legea nr. 287/2009, republicată)
C.E.D.O.	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C.J.U.E.	- Curtea de Justiţie a Uniunii Europene
C.muncii	- Codul muncii (Legea nr. 53/2003, republicată)
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată)
C.proc.fisc.	- Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015)
C.S.J.	- Curtea Supremă de Justiţie
Convenţia europeană	- europeană a drepturilor omului
CSM	- Consiliul Superior al Magistraturii
DCC	- Decizia Curţii Constituţionale
Dreptul	- revista „Dreptul"
Ed.	- Editura
ed.	- ediţia
H.G.	- hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
ibidem	- aceeaşi citare, aceeaşi pagină
idem	- aceeaşi citare, altă pagină
lit.	- litera
loc. cit.	- loc citat

BCU IAŞI - UNIVERSITY LIBRARY

M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	- nota noastră
nr.	- numărul
O.G.	- ordonanța Guvernului
O.U.G.	- ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
parag.	- paragraf
pct.	- punct
s.n.	- sublinierea noastră
SA	- societate pe acțiuni
SC	- societate comercială
SRL	- societate cu răspundere limitată
TFUE	- Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
U.N.B.R.	- Uniunea Națională a Barourilor din România

Baze de date juridice – jurisprudență

www.scj.ro	- Site-ul oficial al Înaltei Curți de Casație și Justiție
www.legalis.ro	- Bibliotecă juridico-economică online, Editura C.H. Beck
http://legeaz.net	
www.legisplus.eu	
www.legeaz.net	
portal.just.ro	

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Legea contenciosului administrativ

nr. 554/2004

(M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004)

cu modificările şi modificările aduse prin: **O.U.G. nr. 190/2005** pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană (M.Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005); **DCC nr. 189/2006** (M.Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006); **DCC nr. 647/2006** (M.Of. nr. 921 din 14 noiembrie 2006); **DCC nr. 65/2007** (M.Of. nr. 107 din 13 februarie 2007); **Legea nr. 262/2007** pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 510 din 30 iulie 2007); **DCC nr. 660/2007** (M.Of. nr. 525 din 2 august 2007); **DCC nr. 797/2007** (M.Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007); **Legea nr. 97/2008** privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 100/2007 pentru modificarea şi completarea unor acte normative în domeniul justiţiei (M.Of. nr. 294 din 15 aprilie 2008); **Legea nr. 100/2008** pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 375 din 16 mai 2008); **Legea nr. 202/2010** privind unele măsuri pentru accelerarea soluţionării proceselor (M.Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010); **DCC nr. 1609/2010** (M.Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011); **DCC nr. 302/2011** (M.Of. nr. 316 din 9 mai 2011); **Legea nr. 299/2011** pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011); **Legea nr. 76/2012** pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012); **O.U.G. nr. 44/2012**[1)] privind modificarea

[1)] Potrivit O.U.G. nr. 44/2012, „Articol unic. Articolul 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a *Legii nr. 134/2010* privind *Codul de procedură civilă*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012*, se modifică după cum urmează: «*1.* Alineatul (1) va avea următorul cuprins: *Art. 81. (1) Legea nr. 134/2010* privind *Codul*

art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 606 din 23 august 2012); **Legea nr. 187/2012** pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (M.Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012); **DCC nr. 1039/2012** (M.Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013); **O.U.G. nr. 4/2013** privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative conexe (M.Of. nr. 68 din 31 ianuarie 2013), aprobată cu modificări prin Legea nr. 214/2013 (M.Of. nr. 388 din 28 iunie 2013); **Legea nr. 2/2013** privind unele măsuri pentru degrevarea instanţelor judecătoreşti, precum şi pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 89 din 12 februarie 2013); **DCC nr. 459/2014** (M.Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014); **Legea nr. 138/2014** (M.Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014); **DCC nr. 898/2015** (M.Of. nr. 148 din 26 februarie 2016).

---

de procedură civilă, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 15 iulie 2010*, intră în vigoare la 1 februarie 2013» (...)". Ulterior, O.U.G. nr. 4/2013 (M.Of. nr. 68 din 31 ianuarie 2013) a prevăzut că noul Cod de procedură civilă intră în vigoare la 15 februarie 2013, iar potrivit art. XII alin. (1) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanţelor judecătoreşti, precum şi pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 89 din 12 februarie 2013), intrarea în vigoare a anumitor dispoziţii ale acestui Cod de procedură a fost prorogată până la data de 1 ianuarie 2016.

Capitolul I
Dispoziţii generale

Art. 1. Subiectele de sesizare a instanţei

(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât şi public.

(2) Se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorităţii administrative de a-şi realiza atribuţiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiţie, poate sesiza instanţa competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiţionarul nu îşi însuşeşte acţiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanţa de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuţiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenţei unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităţilor publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanţa de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanţa de contencios administrativ competentă de la sediul autorităţii publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia

în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

(7) Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului neconstituţionale se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile prezentei legi.

(8) Prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi orice subiect de drept public pot introduce acţiuni în contencios administrativ, în condiţiile prezentei legi şi ale legilor speciale.

(9) La soluţionarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

Comentariu

Sumar[1)]

1. Părţile acţiunii în contenciosul administrativ 1
1.1. Calitatea de reclamant 1
1.2. Calitatea de pârât 8
2. Calitatea de participant 11
3. Cauza acţiunii în contenciosul administrativ 13
4. Unele aspecte preliminare privind obiectul acţiunii în contenciosul administrativ 19
Jurisprudenţă
1. Unitate administrativ-teritorială. Persoană juridică privată. Persoană juridică de drept public 25
2. Contestarea actului administrativ de autoritate adresat altui subiect de drept. Calitate procesuală pasivă 27
3. Legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ. Condiţii pentru învestirea instanţei de contencios administrativ 36
4. Calitate procesuală activă. Autoritatea publică emitentă a actului 42
5. Calitate procesuală activă. Unitate administrativ-teritorială 48

[1)] Trimiterile se fac la numerele marginale.

6. Lipsa calităţii procesuale active a primarului de a reprezenta în justiţie consiliul local. Lipsa calităţii procesuale active a consiliului local de a ataca în justiţie actele administrative referitoare la bunurile aparţinând domeniului public de interes local 50
7. Act administrativ emis de o agenţie teritorială fără personalitate juridică 53
8. Statul român. Lipsa calităţii procesuale pasive în litigiile de contencios administrativ 55
9. Autorităţi ale administraţiei publice locale. Calitate procesuală pasivă 57
10. Servicii publice descentralizate. Calitate procesuală pasivă 60
11. Calitate procesuală activă. Contencios obiectiv. Lege specială 63
12. Obiectul acţiunii de contencios administrativ. Obligarea autorităţii publice la efectuarea unor operaţiuni administrative 64

1. Părţile acţiunii în contenciosul administrativ

1.1. Calitatea de reclamant[1)]

În contenciosul subiectiv[2)] au calitatea de reclamant **persoanele fizice şi juridice de drept privat** care au fost lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative. Prin excepţie, dacă printr-un act administrativ este lezat un drept sau interes legitim al unei persoane juridice de drept public (inclusiv al unei autorităţi publice), şi aceasta poate avea calitatea de reclamant în acţiunea în contencios subiectiv. 1

De regulă, pentru a fi părţi în acţiunea civilă, deci şi în contenciosul administrativ subiectiv, persoanele vătămate trebuie să 2

[1)] În completare, a se vedea şi comentariul la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

[2)] Contenciosul administrativ subiectiv este acel control judecătoresc al actelor administrative care poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administraţiei publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv (a se vedea *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 17e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 206-207).

aibă capacitate procesuală de folosinţă şi capacitate procesuală de exerciţiu, aşa cum prevăd dispoziţiile art. 56 alin. (1)[1] şi art. 57 alin. (1)[2] C.proc.civ. În caz contrar, acţiunea promovată este nulă[3] sau anulabilă[4].

3 Prin excepţie, art. 56 alin. (2) C.proc.civ. prevede că pot sta în judecată asociaţiile, societăţile sau alte entităţi fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii. Mai mult, potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) teza finală din Legea nr. 554/2004, în acţiunea în contencios administrativ poate avea calitatea de reclamant şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private ca, de exemplu, o societate simplă constituită în condiţiile legii civile.

4 **În contenciosul obiectiv**[5] calitatea de reclamant o au **anumite autorităţi publice** care au fost învestite de lege cu competenţa de a acţiona pentru apărarea interesului public lezat prin acte administrative nelegale. Ele dobândesc această calitate procesuală în

---

[1] Art. 56 alin. (1) C.proc.civ. [aprobat prin Legea nr. 134/2010 (M.Of. nr. 545 din 3 august 2012)] are următorul conţinut: „Poate fi parte în judecată orice persoană care are folosinţa drepturilor civile".

[2] Acest text legal are următorul conţinut: „Cel care are calitatea de parte îşi poate exercita drepturile procedurale în nume propriu sau prin reprezentant, cu excepţia cazurilor în care legea prevede altfel".

[3] Astfel, potrivit art. 56 alin. (3) C.proc.civ., lipsa capacităţii procesuale de folosinţă poate fi invocată în orice stare a procesului. Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are capacitate de folosinţă sunt lovite de nulitate absolută.

[4] În acest sens, art. 57 alin. (4) C.proc.civ. prevede că „Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are exerciţiul drepturilor procedurale sunt anulabile".

[5] Prin contencios obiectiv se înţelege acea formă judecătorească de control al legalităţii actelor administrative care are ca scop respectarea legii (*E. Popa*, Consideraţii teoretice şi practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universităţii „Aurel Vlaicu", Arad, 2005, p. 67; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 207; *A. Trăilescu*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006, p. 110).

virtutea legii, indiferent că au sau nu personalitate juridică civilă. În concret, au această calitate: Ministerul Public, când apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public [art. 1 alin. (5)]; prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi orice subiect de drept public [art. 1 alin. (8)] abilitat de lege să apere un interes legitim public. De asemenea, mai pot avea calitatea de reclamant în acţiunile în contenciosul obiectiv şi organismele sociale care apără un anumit interes legitim public sau drepturi ori interese legitime ale unor persoane, cu condiţia respectării domeniului lor de competenţă [art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004]. În fine, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate promova acţiunea în anularea actului său, dacă acesta a devenit irevocabil, întrucât a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil [art. 1 alin. (6)]. În acest caz, actul administrativ care poate forma obiectul acţiunii în anulare promovată de autoritatea emitentă poate fi numai un act individual pentru că numai un asemenea act poate deveni irevocabil[1)].

În anumite cazuri, autorităţile publice nu au decât prerogativa 5
de a învesti instanţa de judecată cu o acţiune în contenciosul subiectiv, calitatea de reclamant urmând să fie dobândită de drept de către particularul lezat în dreptul sau interesul său legitim prin actul administrativ atacat. Astfel, Avocatul Poporului poate sesiza instanţa de contencios administrativ de la domiciliul persoanei vătămate pentru anularea unui act administrativ prin care se încalcă un drept sau un interes legitim al acelei persoane, în cazul în care revocarea sau modificarea actului nu poate fi obţinută pe cale administrativă [art. 1 alin. (3)]. De asemenea, Ministerul Public poate promova, cu acordul persoanei vătămate, o acţiune în anularea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, emis cu exces de putere, dacă a constatat, cu ocazia exercitării atribuţiilor de cercetare şi urmărire penală, că prin acel act a fost încălcat un drept sau interes legitim al persoanei respective [art. 1 alin. (4)].

[1)] Pentru detalii în legătură cu actele administrative irevocabile, a se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 213-214.

6 Acţiunea în contencios administrativ astfel promovată poate continua numai dacă particularul reclamant achită taxa judiciară de timbru şi nu renunţă la judecată. Astfel, în cazul acţiunii promovate de Avocatul Poporului, alin. (3) ultima parte din art. 1 din Legea nr. 554/2004 prevede fără echivoc că, dacă petiţionarul nu îşi însuşeşte acţiunea la primul termen de judecată, instanţa de contencios administrativ anulează cererea. În ce priveşte acţiunea promovată de Ministerul Public, care este condiţionată de acordul persoanei vătămate, dispoziţiile speciale ale art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 nu prevăd soluţia ce trebuie adoptată de instanţa de judecată în cazul renunţării reclamantului la acţiune. În acest caz, în lipsa unor dispoziţii speciale contrare, se aplică prevederile dreptului comun, adică ale art. 406 alin. (6) C.proc.civ. potrivit cărora „renunţarea la judecată se constată prin hotărâre supusă recursului, care va fi judecat de instanţa ierarhic superioară celei care a luat act de renunţare. Când renunţarea are loc în faţa unei Secţii a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, hotărârea este definitivă".

7 Conceptualizând, Legea nr. 554/2004 i-a consacrat persoanei fizice sau juridice (lezate în drepturile sau interesele sale legitime prin acte administrative), care poate avea calitatea de reclamant în acţiunea în contencios administrativ, noţiunea de *persoană vătămată* a cărei sferă a fost delimitată prin art. 2 alin. (1) lit. a) din această lege.

1.2. Calitatea de pârât[1)]

8 În acţiunea de contencios administrativ, indiferent de caracterul său obiectiv sau subiectiv, calitatea de pârât o are **autoritatea publică emitentă** a actului atacat (a cărui anulare se cere), aceasta fiind reprezentată în proces de către conducătorul său. În cazul autorităţilor publice unipersonale (de exemplu, primarul) cele două calităţi de emitent al actului şi de reprezentant al autorităţii publice emitente se confundă.

[1)] În completare, a se vedea şi comentariul la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

Pentru a avea calitate procesuală pasivă în acţiunea de contencios 9
administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ nu interesează calitatea de persoană juridică a autorităţii publice emitente a actului, ci este suficientă capacitatea administrativă[1)] a acesteia, care îi conferă facultatea de a intra în raporturi juridice administrative prin emiterea de acte de putere, precum şi în raporturi procesuale generate de aceste acte. Astfel, de exemplu, primarul este o autoritate publică fără personalitate juridică civilă, însă dispune de capacitate juridică de drept administrativ şi de competenţa de a emite anumite acte administrative unilaterale, dintre care unele pot leza drepturi sau interese legitime publice ori private. În calitatea sa de autoritate publică învestită de lege cu anumite competenţe (atribuţii), primarul emite acte administrative în exercitarea acestor atribuţii, iar actele emise îl angajează pe primar în raporturi de drept public, inclusiv procesuale, la care participă în nume propriu, ca subiect de drept public. Alte autorităţi publice ca, de exemplu, ministerele dispun atât de capacitate juridică administrativă, cât şi de personalitate juridică civilă, putând participa direct atât la raporturi de drept administrativ, cât şi la raporturi juridice civile. În schimb, primarul nu poate sta, în nume propriu, în raporturi juridice civile materiale sau procesuale, ci numai în numele unităţii administrativ-teritoriale pe care o reprezintă, potrivit legii (întrucât numai aceasta dispune de personalitate juridică civilă).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

[1)] Noţiunea de „capacitate administrativă" a fost definită în doctrină ca fiind aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu şi în mod independent, prin emiterea de acte administrative (*I. Iovănaş*, Dreptul administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 120-122). De asemenea, s-a mai arătat în doctrină că noţiunea de capacitate administrativă nu are acelaşi înţeles cu noţiunea de personalitate juridică, fiind posibil ca un organ al administraţiei publice să aibă capacitate de drept administrativ, adică să fie subiect de drept administrativ, dar să nu fie persoană juridică (*M. Anghene*, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 76).

Pentru identitate de raţiune, autoritatea publică emitentă a actului vătămător va putea avea calitatea de pârât în acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat prin actul său numai dacă are personalitate juridică[1] şi, deci, are patrimoniu propriu. În caz contrar, va avea această calitate procesuală persoana juridică pe care o reprezintă emitentul actului[2] cauzator de prejudiciu, respectiv statul care răspunde pentru actele emise de autorităţile sale şi unităţile administrativ-teritoriale care răspund pentru actele autorităţilor publice locale: primarul şi consiliul local (art. 224 C.civ.[3]).

2. Calitatea de participant

Procurorul poate lua parte la soluţionarea litigiilor de contencios administrativ ori de câte ori apreciază că participarea sa este necesară pentru apărarea ordinii de drept sau a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor [art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004]. Deci, participarea procurorului la aceste procese nu este obligatorie, rămânând la aprecierea sa exclusivă, însă nici nu poate fi împiedicată în vreun fel. Procurorul poate interveni în orice fază a procesului de contencios administrativ, indiferent de caracterul său obiectiv sau subiectiv, întrucât legea nu face nicio distincţie în acest sens. Or, unde legea nu distinge nici noi nu putem distinge (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). În plus, apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor poate avea loc atât prin anularea unui act administrativ

---

[1] Personalitatea juridică denumită şi capacitate juridică poate fi civilă (de drept privat) sau de drept public în funcţie de ramura de drept căreia îi aparţine persoana juridică. Astfel, de exemplu, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, „unităţile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu".

[2] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea *A.A. Trăilescu*, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 216-221.

[3] Noul Cod civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

normativ, cât şi prin anularea unui act administrativ individual care poate face obiectul unei acţiuni în contencios administrativ.

Aceste dispoziţii speciale ale art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004 12
trebuie coroborate cu art. 92 alin. (2) C.proc.civ., care prevede că participarea procurorului în aceste procese pentru apărarea ordinii de drept sau a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor se concretizează în punerea de concluzii, deci nu în alte acte procedurale. În schimb, potrivit art. 92 alin. (4) C.proc.civ., procurorul poate exercita căile de atac împotriva hotărârii pronunţate în procesele în care a participat la judecată.

3. Cauza acţiunii în contenciosul administrativ[1)]

Mobilul sau cauza acţiunii în contenciosul administrativ constă 13
în vătămarea unui drept subiectiv sau interes legitim privat sau public printr-un act administrativ nelegal sau printr-un refuz nejustificat al autorităţii publice pârâte de a-i recunoaşte reclamantului acel drept sau interes[2)].

Actele administrative care intră în sfera cauzalităţi acţiunii în 14
contenciosul administrativ sunt actele unilaterale (în categoria cărora este inclus şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere), precum şi contractele administrative dintre care cele mai relevante sunt: contractul de achiziţii publice[3)], contractul sectorial de achiziţii publice[4)], contractul de concesiune de lucrări publice[5)] contractul de concesiune de servicii publice, contractul de concesiune de bunuri

---

1) În completare, a se vedea şi comentariul la art. 8 din Legea nr. 554/2004.

2) Cu privire la noţiunile de drept vătămat şi interes legitim, a se vedea comentariul de la art. 2 din Legea nr. 554/2004.

3) Reglementat prin Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice (M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016).

4) Reglementat prin Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale (M.Of. nr. 391 din 23 mai 2016).

5) Reglementat prin Legea nr. 99/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii (M.Of. nr. 392 din 23 mai 2016).

publice[1)], contractul de finanţare nerambursabilă[2)] a proiectelor pentru protecţia mediului.

15 În cazul contenciosului subiectiv, actul unilateral vătămător are, de regulă, caracter individual, iar în cazul contenciosului obiectiv, actul este, de regulă, normativ. Această concluzie se întemeiază pe faptul că, în principiu, drepturile subiective sau interesele legitime private pot fi lezate prin acte administrative individuale, în timp ce interesul legitim public poate fi compromis, de regulă, prin acte administrative normative[3)].

16 Actul administrativ individual poate leza direct dreptul sau interesul legitim al unei persoane ori „prin ricoşeu", această din urmă ipoteză fiind reglementată de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 care prevede că poate fi atacat la instanţa de contencios administrativ şi un act administrativ individual adresat altui subiect de drept. Astfel, de exemplu, printr-o autorizaţie de construire poate fi lezat dreptul de proprietate al unei alte persoane decât beneficiarul autorizaţiei, dacă lucrările de construire autorizate nu respectă limitele de proprietate sau regulile de vecinătate.

17 Dar, prin autorizarea unei investiţii cu impact asupra mediului poate fi lezat şi dreptul sau interesul legitim privat sau public la

---

[1)] Reglementat prin O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006).

[2)] Reglementat prin O.U.G. nr. 196/2005 privind Fondul pentru Mediu (M.Of. nr. 1193 din 30 decembrie 2005).

[3)] Prin excepţie însă, pot fi lezate drepturi sau interese legitime private prin acte normative sau, invers, poate fi lezat un interes legitim public prin acte administrative individuale. Astfel, de exemplu, prin Hotărârea nr. 275/2009, Consiliul Local al municipiului Timişoara a hotărât vânzarea terenurilor aferente locuinţelor cumpărate de către foştii chiriaşi, în temeiul Legii nr. 112/1995, deşi aceştia au dobândit *ex lege* dreptul de proprietate asupra acestor terenuri, odată cu cumpărarea locuinţelor. Cu alte cuvinte, prin această hotărâre nu li se recunoaşte persoanelor în cauză dreptul de proprietate asupra terenului dobândit prin lege. Invers, printr-o autorizaţie de construire a unui obiectiv economic cu impact asupra mediului poate fi lezat dreptul la un mediu sănătos al unei comunităţi.

un mediu sănătos al locuitorilor din cadrul unei unități administrativ-teritoriale, aceştia având un motiv suficient pentru promovarea acţiunii în anularea autorizaţiei de construire[1]. Şi în acest caz, acţiunea în anulare[2] promovată de un particular este tot o acţiune în contencios subiectiv, chiar dacă particularul reclamant invocă şi lezarea interesului legitim public pentru că, potrivit art. 8 alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

O asemenea acţiune în anularea unei autorizaţii cu impact asupra **18** mediului poate fi promovată şi de anumite autorităţi publice cu competenţe în domeniu fie că sunt împuternicite, în acest scop, în mod expres de lege (prefect, Ministerul Public), fie că au anumite atribuţii privind protecţia mediului (Agenţia de Mediu) sau a sănătăţii publice (Direcţia de Sănătate Publică). În acest caz, acţiunea în contencios administrativ are însă caracter obiectiv.

4. Unele aspecte preliminare privind obiectul acțiunii în contenciosul administrativ[3]

Potrivit acestor dispoziţii legale de principiu, reclamantul poate **19** solicita, prin acţiunea sa:

- anularea unui act administrativ nelegal;
- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ, la eliberarea unui alt înscris (avize, certificate, adeverinţe etc.)

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 43[1] şi art. 43[2] din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată (M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004).

[2] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *O. Puie*, Aspecte privitoare la atacarea în contenciosul administrativ a autorizaţiilor de construire, în Dreptul nr. 12/2011, p. 195.

[3] Pentru detalii, a se vedea comentariul la art. 8 şi art. 18 din Legea nr. 554/2004.

sau la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative (îndreptarea unor erori sau modificarea unor evidenţe ţinute de autoritatea publică) în vederea recunoaşterii dreptului sau interesului legitim încălcat;

- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ ori a altui înscris, în vederea recunoaşterii dreptului sau interesului legitim încălcat;

- obligarea unei autorităţi publice la punerea în executare a unui act administrativ;

- repararea pagubei produse printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al autorităţii publice pârâte de a emite un act administrativ sau alt înscris solicitat de reclamant, dacă este cazul.

20 După cum se poate observa, obiectul acţiunii în contencios administrativ depinde de cauza acestei acţiuni. Astfel, dacă această cauză o reprezintă existenţa unui act administrativ nelegal, reclamantul va putea solicita anularea actului şi acordarea de despăgubiri, dacă actul atacat i-a produs un prejudiciu. Dacă dreptul sau interesul legitim al reclamantului a fost lezat printr-un refuz nejustificat al autorităţii publice de a-i emite un act administrativ sau alt înscris, obiectul acţiunii în contenciosul administrativ îl va constitui obligarea autorităţii publice pârâte la emiterea acelui act sau înscris, precum şi acordarea de despăgubiri, dacă este cazul.

21 O altă precizare privind obiectul acţiunii în contencios administrativ constă în aceea că cererea de despăgubiri este accesorie numai acţiunii principale în contenciosul subiectiv, care este un contencios de plină jurisdicţie, nu şi acţiunii în contencios obiectiv, care este un contencios în anulare.

22 În cazul în care acţiunea în anularea actului nelegal este promovată de autoritatea publică emitentă, iar acţiunea este admisă, instanţa de contencios administrativ se va pronunţa şi cu privire la validitatea actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de aceste acte [art. 1 alin. (6)]. Pentru a se putea pronunţa asupra actelor subsecvente, instanţa trebuie învestită printr-o cerere expresă în acest sens, fie din

partea autorităţii publice reclamante, fie din partea beneficiarului acestor acte, în calitatea sa de pârât în acţiunea introdusă de autoritatea emitentă. Altfel, instanţa s-ar pronunţa *extra petita*.

Aşa cum anticipat, în cazul promovării acţiunii în anulare de **23**
către autoritatea emitentă a actului, trebuie introduse în proces şi persoanele beneficiare ale drepturilor dobândite prin actele juridice subsecvente, pentru ca ele să-şi poată apăra aceste drepturi[1)]. Astfel, art. 22 alin. (3) teza a II-a C.proc.civ. prevede că „judecătorul poate dispune introducerea în cauză a altor persoane, în condiţiile legii", prevăzând, în continuare, că „persoanele astfel introduse în cauză vor avea posibilitatea, după caz, de a renunţa la judecată sau la dreptul pretins, de a achiesa la pretenţiile reclamantului ori de a pune capăt procesului printr-o tranzacţie". Mai mult, potrivit art. 78[2)] C.proc.civ., când raportul juridic o impune, cum este şi cazul beneficiarilor drepturilor dobândite prin actele juridice subsecvente, introducerea în cauză a acestor persoane este obligatorie.

În fine, mai precizăm că nu pot constitui obiect al acţiunii în **24**
anulare ordonanţele Guvernului, însă particularii pot solicita instanţei de contencios administrativ anularea actelor administrative emise

---

[1)] A se vedea, în completare, comentariul la art. 16[1].

[2)] Art. 78 C.proc.civ. are următorul conţinut: „(1) În cazurile expres prevăzute de lege, precum şi în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părţile se împotrivesc.

(2) În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecăţii o impune, judecătorul va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond.

(3) Introducerea în cauză va fi dispusă, prin încheiere, până la terminarea cercetării procesului înaintea primei instanţe.

(4) Când necesitatea introducerii în cauză a altor persoane este constatată cu ocazia deliberării, instanţa va repune cauza pe rol, dispunând citarea părţilor.

(5) Hotărârea prin care cererea a fost respinsă în condiţiile alin. (2) este supusă numai apelului".

în baza ordonanţelor declarate neconstituţionale, precum şi plata de despăgubiri pentru daunele cauzate prin aceste acte ordonanţe[1] [a se vedea art. 1 alin. (7) coroborat cu art. 9 din Legea nr. 554/2004].

Jurisprudenţă

1. Unitate administrativ-teritorială. Persoană juridică privată. Persoană juridică de drept public

25 „În mod legal prima instanţă a menţinut în sarcina reclamantului Municipiul Brăila obligaţia de plată a TVA, a dobânzilor şi majorărilor de întârziere aferente pentru tranzacţiile efectuate în perioada 1 ianuarie 2007 - 31 decembrie 2011, constând în contracte de vânzare-cumpărare (prin novarea contractelor de concesiune) pentru terenuri intravilane din categoria curţi-construcţii, în valoare totală de 4.400.348 RON.

26 Dispoziţiile art. 2 alin. (1), art. 10, art. 21 alin. (1) şi art. 36 din Legea nr. 215/2001 privind administraţia publică locală nu au relevanţă în privinţa legalităţii actelor administrativ-fiscale contestate, întrucât inspecţia fiscală a vizat activitatea economică desfăşurată de reclamantul Municipiul Brăila, şi nu activitatea de administraţie publică generală desfăşurată de acesta, în calitate de persoană juridică de drept public, prin autorităţile administraţiei publice locale" (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1203/2015, www.scj.ro*).

2. Contestarea actului administrativ de autoritate adresat altui subiect de drept. Calitate procesuală pasivă

27 Prin cererea înregistrată la data de 9 noiembrie 2010, reclamanta I.C. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul M.E.C.T.S., anularea Ordinului emis de M.E.C.T.S. prin care a fost acordat în anul 2008 titlul de profesor universitar numitei P.M.D., din cadrul Universităţii de Medicină şi Farmacie „C.D." Bucureşti şi, pe cale de consecinţă, anularea titlului acordat.

[1] Pentru detalii, a se vedea comentariul la art. 9.

Instanța de fond, Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ, a pus în discuție din oficiu necesitatea introducerii în cauză, în calitate de pârâtă, a numitei P.M.D., beneficiara actului contestat. 28

Reclamanta s-a opus introducerii în cauză, în calitate de pârâtă, a beneficiarei actului contestat, context în care instanța de fond a respins acțiunea formulată de reclamanta I.C., în contradictoriu cu pârâtul M.E.C.T.S., ca inadmisibilă, apreciind că instanța de contencios administrativ este ținută de respectarea principiului disponibilității, astfel încât nu poate modifica din oficiu cadrul procesual, în ciuda opoziției exprese a reclamantului. 29

Împotriva acestei sentințe pronunțate de instanța de fond, reclamanta P.M.D. a declarat recurs care a fost admis de Înalta Curte cu consecința casării sentinței recurate și trimiterii cauzei spre rejudecare primei instanțe. 30

Pentru a dispune astfel, Înalta Curte a reținut că art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 conferă calitate procesuală activă în litigiile de contencios administrativ terței persoane vătămate printr-un act administrativ individual adresat altui subiect de drept, însă o asemenea acțiune trebuie promovată atât în contradictoriu cu emitentul actului, cât și în contradictoriu cu beneficiarul acestuia, astfel încât ambii să își poată exercita dreptul la apărare, iar hotărârea judecătorească să își producă efectele față de ambii. O hotărâre pronunțată exclusiv în contradictoriu cu autoritatea emitentă nu ar fi opozabilă beneficiarului actului. 31

Înalta Curte a reținut că este indiscutabil faptul că în conținutul principiului disponibilității intră și dreptul reclamantului de a stabili cadrul procesual, persoanele chemate în judecată și obiectul cererii și că acest principiu guvernează procesul civil, însă acest principiu este specific raporturilor juridice de drept civil, lăsând la libera apreciere a reclamantului fixarea cadrului procesual și a limitelor cererii, inclusiv cu privire la persoanele cu care înțelege să își dispute obiectul procesului. 32

În speță, Înalta Curte a constatat că obiectul litigiului vizează anularea unui act administrativ care dă naștere, modifică sau stinge 33

raporturi juridice de drept public, raporturi guvernate de dispoziţiile Legii nr. 554/2004, în care parte este un alt subiect de drept, iar nu titularul acţiunii.

34 Or, potrivit art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, „Instanţa de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuţie, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum şi a altor subiecte de drept".

35 În considerarea acestor principii şi prevederi legale, raportat la obiectul acţiunii cu a cărei soluţionare a fost învestită instanţa, Înalta Curte a constatat că prima instanţă a reţinut în mod eronat că este ţinută de respectarea principiului disponibilităţii, astfel încât nu poate modifica din oficiu cadrul procesual prin introducerea în cauză a beneficiarului actului administrativ atacat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 418/2014, www.scj.ro*).

3. Legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ. Condiţii pentru învestirea instanţei de contencios administrativ

36 Din interpretarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că pentru a se putea adresa instanţei de contencios administrativ, persoana trebuie să dovedească:

- vătămarea într-un drept al său sau într-un interes legitim;
- această vătămare să fie produsă de o autoritate publică fie printr-un act administrativ, fie prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri.

37 În speţă, reclamanţii G.S., A.M. si M. (S.) M.L. au chemat in judecată pe pârâtul M.E.C.T.S., solicitând obligarea acestuia la recunoaşterea diplomelor de licenţă emise de Universitatea S.H. pe numele reclamanţilor, precum şi obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

38 Reclamanţii, în acţiunea adresată instanţei de fond, nu au indicat însă vătămările aduse de autoritatea publică pârâtă şi nici care este actul administrativ sau actul administrativ asimilat prin care li s-ar fi produs vătămarea.

De asemenea, reclamanţii nu au indicat actul prin care această autoritate publică ar fi afirmat nevalabilitatea diplomelor de licenţă care, conform Ordinului M.E.C.T. nr. 2284/2007, sunt eliberate de instituţiile de învăţământ, ministerul având obligaţia de a pune la dispoziţie formularele tipizate printr-o unitate de specialitate. 39

Chiar dacă ar exista o culpă a ministerului în ceea ce priveşte modul de emitere a diplomelor formular, Înalta Curte constată că reclamanţii nu au făcut dovada că ar exista un act administrativ sau un act administrativ asimilat prin care această autoritate nu ar recunoaşte valabilitatea diplomei emise pe numele acestora. 40

Prin urmare, Înalta Curte constată că susţinerile şi criticile recurenţilor sunt neîntemeiate şi nu pot fi primite, iar instanţa de fond în mod corect a respins acţiunea reclamanţilor ca fiind neîntemeiată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 185/2014, www.scj.ro*). 41

4. Calitate procesuală activă. Autoritatea publică emitentă a actului

Litigiul are ca obiect cererea privind anularea Notei-Raport din 14 decembrie 2011, întocmită de reclamantul Ministerul Afacerilor Interne, cererea fiind întemeiată în drept pe dispoziţiile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004. 42

Prevederile legale anterior menţionate reglementează un caz de contencios obiectiv, care se referă la analizarea în abstract a unei chestiuni de legalitate. 43

Actele administrative care au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice nu mai fi revocate de autorităţile emitente, constatarea nulităţii sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanţa judecătorească. 44

În lipsa dispoziţiilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 s-ar putea ajunge la menţinerea în sistemul normativ a unor acte nelegale care, în lipsa unei persoane interesate în mod direct şi personal sau vătămate, nu ar putea fi atacate în justiţie, rămânând definitive şi putând pe această cale să pericliteze anumite interese de ordin public. 45

46 Într-o astfel de acțiune, calitățile părților sunt inversate, în sensul că reclamant este autoritatea publică emitentă, iar pârât este beneficiarul actului.

47 În cauză, acțiunea a fost formulată în contradictoriu cu Sindicatul Național al Polițiștilor și Personalului Contractual din Ministerul Administrației și Internelor (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2/2015, www.scj.ro*).

5. Calitate procesuală activă. Unitate administrativ-teritorială

48 Unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București.

49 În acest sens, I.C.C.J. constată că își păstrează validitatea considerentele din Decizia nr. IV din 23 iunie 2003 a Curții Supreme de Justiție, Secțiile Unite, în sensul că „actele emise de consiliul local și de primar au caracter independent, niciuna dintre aceste autorități neputând exercita direct o cale de atac împotriva actului celeilalte autorități simetrice, singura autoritate publică învestită cu acest atribut fiind prefectul" (*I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 12/2015, www.scj.ro*).

6. Lipsa calității procesuale active a primarului de a reprezenta în justiție consiliul local. Lipsa calității procesuale active a consiliului local de a ataca în justiție actele administrative referitoare la bunurile aparținând domeniului public de interes local

50 Potrivit art. 21 alin. (1) [actualmente art. 23 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată – *n.n.*], autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale, comunale și orășenești, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive,

iar potrivit art. 67 alin. (1) [actualmente art. 62 alin. (1) din aceeaşi lege – *n.n.*], primarul reprezintă comuna sau oraşul în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum şi în justiţie.

Având în vedere prevederile susmenţionate, primarul nu poate reprezenta în justiţie consiliul local, comunal sau orăşenesc. Cu atât mai mult, s-a arătat că secretarul unităţii administrativ-teritoriale, în considerarea dispoziţiilor art. 83 (actualmente art. 116 din Legea nr. 215/2001, republicată – *n.n.*) din Legea nr. 215/2001, nu poate reprezenta în justiţie nici consiliul local şi nici unitatea administrativ-teritorială. **51**

Totodată, s-a arătat că nici consiliul local nu are calitatea de a ataca în justiţie un act administrativ privind un bun imobil, prin invocarea apartenenţei acestuia la domeniul public de interes local, un astfel de act putând fi contestat de către unitatea administrativ-teritorială, vătămată în dreptul de proprietate asupra bunului în cauză, reprezentată de primar (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4383/2005, www.legalis.ro*). **52**

7. Act administrativ emis de o agenţie teritorială fără personalitate juridică

Lipsa personalităţii juridice a autorităţii emitente nu exclude capacitatea procesuală în contenciosul administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat fiind suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ, astfel cum este acesta definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. **53**

În speţă, SC C. SRL a formulat cerere de anulare a deciziei nr. 1121 din 20 septembrie 2006 emisă de Autoritatea Rutieră Română – Agenţia Teleorman prin care s-a dispus suspendarea pe o perioadă de 30 de zile a licenţei de transport eliberată de reclamantă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1352/2007, www.scj.ro*). **54**

8. Statul român. Lipsa calității procesuale pasive în litigiile de contencios administrativ

55 Acțiunea în contencios administrativ, având ca obiect răspunderea Statului, pentru lipsa de eficacitate a serviciilor publice este inadmisibilă.

56 În condițiile actualei reglementări, Statul nu este considerat subiect al raportului juridic de contencios administrativ în mod direct, acțiunea putând fi exercitată față de orice organ al său, sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3268/2006, www.legalis.ro*).

9. Autorități ale administrației publice locale. Calitate procesuală pasivă

57 Dreptul de a reprezenta în justiție o unitate administrativ-teritorială nu trebuie confundat cu calitatea procesuală pasivă pe care o are emitentul actului administrativ a cărui anulare se cere.

58 Astfel, dacă hotărârea a cărei anulare se solicită a fost emisă de consiliul local, atunci acesta are calitatea de a participa la judecată în calitate de pârât, ca emitent al actului administrativ unilateral a cărui anulare se solicită.

59 Deci, în materia contenciosului administrativ, calitatea procesuală derivă din capacitatea administrativă de a emite acte administrative cu caracter individual sau normativ (*C.A. Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1751/CA/2011, www.legeaz.net*).

10. Servicii publice descentralizate. Calitate procesuală pasivă

60 În materia contenciosului administrativ, autoritatea publică are calitate procesuală pasivă în măsura în care deține capacitate de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a exercita prerogative de putere publică, prin emiterea de acte

administrative, în procesul de organizare a legii şi de executare în concret a legii.

Sub acest aspect, inspectoratele judeţene de poliţie, unităţi cu personalitate juridică proprie, exercită atribuţii specifice, printre care, în calitate de ordonatori terţiari de credite, şi cea de a angaja, lichida şi ordonanţa cheltuieli în limita alocaţiilor bugetare aprobate. 61

În speţă, entitatea angajatoare, care a avut calitatea de parte a raporturilor de serviciu cu reclamantul, a fost Inspectoratul Judeţean de Poliţie Galaţi, împotriva căruia ar fi trebuit să se îndrepte cererea de chemare în judecată având ca obiect obligarea la plata unor drepturi de natură salarială (*I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1845/2012, www.legalis.ro*). 62

11. Calitate procesuală activă. Contencios obiectiv. Lege specială

O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securităţii nu instituie criterii cantitative pentru a se constata calitatea de lucrător al Securităţii, fiind suficient ca reclamantul Consiliul Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii să probeze că persoana supusă verificărilor a instrumentat cel puţin un act de natură să suprime ori să îngrădească drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului. Totodată, stabilirea calităţii de lucrător al Securităţii nu este condiţionată de aducerea la îndeplinire a măsurilor operativ-informative dispuse în cadrul unui dosar de urmărire informativă sau de comportamentul socio-profesional al persoanei urmărite (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 159/2013, www.legisplus.eu*). 63

12. Obiectul acțiunii de contencios administrativ. Obligarea autorității publice la efectuarea unor operațiuni administrative

Este admisibilă, pe calea contenciosului administrativ, acţiunea prin care se urmăreşte îndreptarea unor pretinse erori şi operarea unor modificări în evidenţele, hărţile şi planurile cadastrale utilizate în procedura de stabilire a liniei de hotar dintre două unităţi 64

administrativ-teritoriale, refuzul efectuării unor operaţiuni administrative fiind circumscris prevederilor art. 8 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004, care, definind obiectul acţiunii în contencios administrativ, are în vedere şi ipoteza refuzului de efectuare a unei anumite operaţiuni necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1204/2013, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2014*).

Art. 2. Semnificaţia unor termeni

(1) În înţelesul prezentei legi, termenii şi expresiile de mai jos au următoarele semnificaţii:

a) persoană vătămată – orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

b) autoritate publică – orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

c) act administrativ – actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ;

d) act administrativ-jurisdicţional – actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială;

e) jurisdicţie administrativă specială – activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale;

f) contencios administrativ – activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

g) instanţă de contencios administrativ, denumită în continuare instanţă – Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel şi tribunalele administrativ-fiscale;

h) nesoluţionare în termenul legal a unei cereri – faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

i) refuz nejustificat de a soluţiona o cerere – exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

j) plângere prealabilă – cererea prin care se solicită autorităţii publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia;

k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul – actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuţiilor sale, prevăzute de Constituţie sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul;

l) act de comandament cu caracter militar – actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

m) serviciu public – activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public;

n) exces de putere – exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

o) drept vătămat – orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

p) interes legitim privat – posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

r) interes legitim public – interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

s) organisme sociale interesate – structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;

ș) pagubă iminentă – prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public;

t) cazuri bine justificate – împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ;

ț) instanță de executare – instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ.

(2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Comentariu

Sumar

1. Sfera noțiunii de „persoană vătămată" (care are calitate procesuală activă în acțiunea în contenciosul administrativ) 1
2. Sfera noțiunii de „autoritate publică emitentă" (care are calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ)..... 7
3. Sfera noțiunii de „act administrativ" – una dintre condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ 10
4. Noțiunea de „act administrativ-jurisdicțional"..... 16

5. Noţiunea de „jurisdicţie administrativă specială" şi trăsăturile actului administrativ-jurisdicţional 18
6. Noţiunea de „contencios administrativ" 21
7. Noţiunea de „instanţă de contencios administrativ" 23
8. Noţiunea de „refuz tacit" 24
9. Noţiunea de „refuz expres" 28
10. Noţiunea de „plângere prealabilă" 30
11. Sfera actelor care privesc raporturile cu Parlamentul 31
12. Sfera noţiunii de „act de comandament cu caracter militar" 32
13. Noţiunea de „serviciu public" 33
14. Noţiunea de „exces de putere" 34
15. Noţiunea de „drept vătămat" 36
16. Noţiunea de „interes legitim privat" 38
17. Noţiunea de „interes legitim public" 40
18. Sfera noţiunii de „organisme sociale interesate" 43
19. Sfera noţiunii de „pagubă iminentă" 48
20. Noţiunea de „cazuri bine justificate" 51
21. Noţiunea de „instanţă de executare" 56

Jurisprudenţă

1. Act administrativ normativ. Act administrativ individual 60
2. Act administrativ cu caracter normativ şi act administrativ cu caracter individual 61
3. Stabilirea caracterului unui act administrativ. Criterii 64
4. Acte administrative de autoritate. Operaţiuni administrative 71
5. Acte administrative şi operaţiuni administrative 85
6. Act administrativ. Operaţiune administrativă. Competenţa instanţei de contencios administrativ 88
7. Act administrativ. Operaţiune administrativă 91
8. Competenţă materială. Distincţie: operaţiuni tehnico-materiale şi operaţiuni administrative 93
9. Raport al inspecţiei judiciare. Lipsa caracterului unui act administrativ. Imposibilitatea atacării lui pe calea contenciosului administrativ 98
10. Act administrativ de autoritate. Act de executare silită. Competenţa materială 102
11. Autoritate publică centrală. Autoritate publică la nivel local 104
12. Instituţie de învăţământ superior. Autoritate publică asimilată 120
14. Interes legitim privat. Contestarea actului administrativ normativ în baza căruia au fost emise acte individuale necontestate 126

15. Interesul legitim în sensul Legii nr. 554/2004 şi interesul de a acţiona în judecată în sensul Codului de procedură civilă 137
16. Anularea actului. Condiţia existenţei dreptului sau interesului 145
17. Acţiune în contencios administrativ prin care se invocă apărarea unui interes legitim public. Condiţia justificării în principal a unui interes legitim privat 146
18. Nesoluţionare în termen a unei cereri. Înţeles 148
19. Calitate procesuală activă. Capacitate administrativă. Personalitate juridică. Refuz nejustificat. Exces de putere 150
20. Refuz nejustificat de a comunica actele care au stat la baza întocmirii unei expertize medico-legale ADN. Vătămare 167
21. Luptător pentru victoria revoluţiei române din decembrie 1989. Solicitarea eliberării documentelor de călătorie gratuită. Refuz nejustificat 169
22. Drept de apreciere. Exces de putere. Verificarea oportunităţii emiterii actului administrativ de autoritate 171
23. Limite largi ale dreptului de apreciere oferit de legiuitor autorităţii administrative în ceea ce priveşte punerea în executare a unor dispoziţii legale. Consecinţe 176
24. Dreptul de apreciere al autorităţii publice şi limitele acestui drept 179
25. Dreptul de apreciere al autorităţii publice. Limitele competenţei instanţei de contencios administrativ 184
26. Exces de putere al autorităţii publice 190
27. Pagubă iminentă. Desfăşurarea unui serviciu public 192

1. Sfera noţiunii de „persoană vătămată" (care are calitate procesuală activă în acţiunea în contenciosul administrativ)

1 Potrivit acestor dispoziţii legale, persoana vătămată este acea **persoană fizică sau juridică lezată într-un drept sau interes legitim** al său printr-un act administrativ nelegal sau printr-un refuz nejustificat al unei autorităţi publice de a-i recunoaşte acel drept sau interes. Această calitate a unei persoane îi legitimează aparent şi calitatea sa de reclamant în acţiunea în contenciosul administrativ subiectiv.

2 Prin Legea nr. 554/2004 a fost extinsă categoria persoanelor vătămate care pot avea calitatea de reclamant în acţiunea în contenciosul administrativ.

Astfel, pe lângă persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat sau de drept public, pot avea calitate procesuală activă în contenciosul subiectiv şi grupul de persoane fizice fără personalitate juridică, prin acesta înţelegând societăţile simple reglementate de art. 1892 alin. (1) C.civ. În cazul în care persoanele lezate în drepturile sau interesele lor legitime printr-un act administrativ nelegal sau refuz nejustificat al unei autorităţi publice nu sunt constituite într-o entitate colectivă (grup de persoane) recunoscută de lege, dar au promovat acţiunea în contencios administrativ, suntem în prezenţa unei coparticipări procesuale active. 3

De asemenea, organismele sociale, în funcţie de obiectul lor de activitate, pot avea calitate de reclamant în contenciosul obiectiv sau subiectiv, dacă acestea invocă vătămarea, printr-un act administrativ, a unui interes legitim public sau a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate (persoane vătămate). Astfel, de exemplu, organizaţiile sindicale pot ataca la instanţa de contencios administrativ actele administrative prin care sunt lezate drepturi ale membrilor lor de sindicat. 4

Precizăm că nici în litigiile de contencios administrativ nu pot avea calitate procesuală activă organismele sociale care invocă lezarea unor drepturi sau interese legitime care exced domeniului lor de competenţă, întrucât legea nu le recunoaşte dreptul la *actio popularis*[1]. În acest sens, art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004 prevede că pot justifica interes în promovarea acţiunii în contenciosul administrativ numai acele organisme sociale care au ca obiect de activitate protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative. 5

[1] În acest sens, a se vedea art. 37 C.proc.civ. (Legitimarea procesuală a altor persoane) care prevede că numai „în cazurile şi condiţiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări şi de persoane, organizaţii, instituţii sau autorităţi, care, fără a justifica un interes personal, acţionează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situaţii speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general".

6 Deci, pentru ca persoana vătămată să aibă calitate procesuală activă, care reprezintă una dintre condiţiile de admisibilitate şi ale acţiunii în contenciosul administrativ, este necesar ca ea să facă dovada existenţei unui drept sau interes legitim care pretinde că i-a fost lezat prin actul administrativ atacat sau prin refuzul nejustificat al autorităţii publice pârâte. Cu alte cuvinte, trebuie să existe identitate între persoana vătămată (reclamantă) şi titularul dreptului sau interesului legitim invocat de aceasta în faţa instanţei de contencios administrativ.

2. Sfera noțiunii de „autoritate publică emitentă" (care are calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ)

7 Calitatea de pârât în acţiunile în contenciosul administrativ nu este limitată la categoria **autorităţilor din sistemul administraţiei publice**, ci pot avea această calitate procesuală **şi alte autorităţi publice**, dacă prin actele lor au fost lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane fizice sau juridice. Astfel, Legea nr. 554/2004 prevede că face parte din sfera noţiunii de *autoritate publică*, în înţelesul acestei legi, orice altă autoritate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, care acţionează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes legitim public. În cadrul acestei activităţi de interes public, autorităţile publice emit acte de autoritate (putere publică) care pot leza anumite drepturi sau interese legitime ale persoanelor fizice sau juridice. Astfel, de exemplu, instanţele judecătoreşti, care desfăşoară activitatea de înfăptuire a justiţiei, emit, prin conducătorii lor, unele acte administrative de autoritate privind numirea şi revocarea din funcţie a unor persoane care fac parte din categoria personalului auxiliar sau încheie unele contracte administrative. De asemenea, Camerele Parlamentului, care desfăşoară activitatea legislativă, emit, prin intermediul Birourilor Permanente, anumite acte administrative de numire şi eliberare din funcţie a personalului din cadrul aparatului lor de lucru.

8 Mai mult, sunt asimilate autorităţilor publice şi persoanele juridice de drept privat care au fost autorizate, prin lege sau prin acte

administrative emise în temeiul legii, să desfăşoare o activitate de interes public (serviciu public) în regim de putere publică, în cadrul căreia emit acte de putere prin care pot fi lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane. Unele dintre aceste organisme private pot dobândi, în condiţiile legii, statut de utilitate publică, ceea ce le conferă şi dreptul la finanţare din fonduri publice, aşa cum este cazul asociaţiilor şi fundaţiilor (art. 38 din O.G. nr. 26/2000[1]). În doctrină[2] şi în jurisprudenţă[3] s-a statuat că au calitate procesuală pasivă în litigiile de contencios administrativ şi organismele private împuternicite de stat să desfăşoare activităţi de interes public (servicii publice), precum: Uniunea Naţională a Barourilor din România, Uniunea Naţională a Notarilor Publici din România, Asociaţia Vânătorilor şi Pescarilor din România etc. De asemenea, au această calitate procesuală universităţile particulare care, în

---

[1] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[2] Pentru detalii în acest sens, a se vedea: *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 521-533; *A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004), Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 67-68; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 460-462; *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit., p. 331-334; *O. Puie*, Contenciosul administrativ, vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 140; *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 72-75.

[3] A se vedea, de exemplu, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1433/2010, în Dreptul nr. 2/2011, p. 260. Prin această decizie, Instanţa Supremă a statuat că „sunt autorităţi publice, prin asimilare potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, doar persoanele juridice de drept privat care au dobândit, prin lege sau prin hotărâre de Guvern, statutul de utilitate publică, fiind astfel atrase în puterea serviciilor publice, în regim de putere publică, deşi sunt persoane juridice de drept privat". În consecinţă, s-a decis în speţă că actele emise de Camera de Comerţ şi Industrie a României nu sunt supuse controlului instanţei de contencios administrativ, întrucât aceasta este o organizaţie autonomă, neguvernamentală, fără scop patrimonial şi care nu are dobândit statutul de utilitate publică.

cadrul activităţii de învăţământ, emit acte de putere publică care pot aduce atingere unor drepturi sau interese legitime ale particularilor. Actele de putere publică emise de aceste organisme private sau neguvernamentale (denumite în doctrină interbelică şi *stabilimente de utilitate publică*[1]) au fost calificate ca fiind acte administrative prin delegaţie[2] pentru a fi deosebite de actele administrative propriu-zise emise de autorităţile publice (ale statului şi unităţilor administrativ-teritoriale).

9 Stabilirea calităţii procesuale pasive a acestor subiecte de drept care emit acte de putere publică are o importanţă deosebită, întrucât reprezintă una dintre condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ. În acest scop, este necesară, *în primul rând*, încadrarea corectă a emitentului actului în sfera noţiunii de *autoritate publică* aşa cum este delimitată de Legea nr. 554/2004. Astfel, de exemplu, o societate comercială nu poate avea calitate procesuală pasivă într-un litigiu de contencios administrativ. *În al doilea rând*, trebuie verificată existenţa identităţii între persoana publică acţionată în instanţă şi emitentul actului prin care s-a lezat dreptul sau interesul legitim invocat în instanţă de către reclamant. Astfel, de exemplu, nu poate fi chemat în judecată un consiliu local pentru anularea unui act emis de primar şi nici invers. Tot astfel, trebuie să existe identitate între autoritatea publică chemată în judecată şi cea care are competenţa să emită actul sau înscrisul solicitat de către reclamant în cazul acţiunii împotriva refuzului nejustificat. De exemplu, consiliul local nu poate avea calitatea de pârât într-o acţiune în obligarea la emiterea unei autorizaţii de construire, întrucât, potrivit legii, competenţa emiterii unui asemenea act administrativ aparţine, potrivit legii, primarului[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, op. cit. p. 461

[2] Pentru detalii, a se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 144-145.

[3] A se vedea, în acest sens, art. 4 alin. (1) pct. 3 lit. d) şi e) din Legea nr. 50/1991, republicată, *supra cit.*

3. Sfera noţiunii de „act administrativ" – una dintre condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ

Una dintre condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contenciosul 10
administrativ o reprezintă existenţa unui act administrativ nelegal prin care a fost lezat dreptul sau interesul legitim al reclamantului.

De aceea, legea a reglementat expres sfera noţiunii de *act ad-* 11
ministrativ în care a inclus atât **actele administrative unilaterale normative şi individuale, cât şi contractele administrative.**

În plus, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a fost 12
asimilat actului administrativ, care poate face obiectul controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, şi refuzul nejustificat (expres au tacit) al autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor privitoare la un drept sau interes legitim al acestora.

Deci, în ce priveşte identificarea acestor categorii de acte juridice 13
care sunt supuse cenzurii instanţei de contencios administrativ, legea face distincţie între **actele administrative unilaterale**, pe de-o parte, şi **actele administrative asimilate**, pe de altă parte, în categoria cărora a inclus contractele administrative şi refuzul nejustificat al autorităţilor publice.

Actele administrative unilaterale reprezintă manifestarea de 14
voinţă expresă şi exclusivă a autorităţilor publice pentru realizarea puterii publice sau, altfel spus, pentru organizarea executării şi executarea în concret a legilor. În schimb, contractele administrative reprezintă acte bilaterale încheiate de autorităţile publice cu particularii în scopul gestionării bunurilor domeniului public şi a serviciilor publice.

De asemenea, precizăm că numai aceste acte juridice pot face 15
obiectul acţiunii în contenciosul administrativ, nu şi acele activităţi ale autorităţilor publice care nu produc efecte juridice, denumite în doctrină[1] *operaţiuni tehnico-administrative*, precum: certificatele

[1] A se vedea, în acest sens: *R.N. Petrescu*, op. cit. p. 295-296; *O. Podaru*, Drept administrativ, vol. I (Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel), Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010, p. 5-6. Totuşi, prin legi speciale, unele operaţiuni tehnico-materiale pot fi supuse controlului judecătoresc

de stare civilă, certificatul de urbanism, avizele etc. Totuşi, aşa cum s-a arătat în doctrină, natura juridică a unui înscris nu se determină exclusiv pe baza denumirii acestuia, ci având în vedere şi conţinutul respectivului înscris[1]. Astfel, de exemplu, un certificat de atestare a dreptului de proprietate asupra unui teren aferent construcţiilor unei societăţi comerciale, emis în temeiul H.G. nr. 834/1991[2], este un act administrativ, întrucât, deşi poartă denumirea de *certificat*, el a dat naştere unui drept de proprietate.

4. Noţiunea de „act administrativ-jurisdicţional"

Actul administrativ-jurisdicţional este actul administrativ emis de o autoritate administrativă cu atribuţii jurisdicţionale prin care se soluţionează un litigiu apărut între o autoritate publică şi un particular având ca obiect anularea unui act administrativ nelegal.

Actul administrativ-jurisdicţional **este un act administrativ special** care poate fi supus controlului de legalitate potrivit procedurii contenciosului administrativ. Întrucât în cazul actului administrativ-jurisdicţional procedura controlului judecătoresc conţine şi unele reguli speciale, este necesară determinarea corectă a naturii juridice a actului dedus judecăţii. În acest sens, premisa indeniabilă este aceea că actul administrativ-jurisdicţional[3] este emis de o

---

direct sau indirect al instanţei de contencios administrativ (a se vedea, în acest sens, comentariul la art. 8).

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit. p. 339. În acelaşi sens, a se vedea şi I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4623/2010, în Dreptul nr. 7/2011, p. 238.

[2] M.Of. nr. 259 din 20 decembrie 1991.

[3] În acest context precizăm că actele autorităţilor administrative fără atribuţii de jurisdicţie specială, emise în cadrul procedurii prealabile, sunt acte administrative obişnuite, indiferent de denumirea recursului administrativ: plângere, contestaţie etc. De exemplu, aşa cum a statuat Curtea Constituţională, actele autorităţilor administrativ-fiscale de soluţionare a contestaţiilor în materie fiscală formulate potrivit dispoziţiilor din Codul de procedură fiscală, nu sunt acte de jurisdicţie, ci acte administrative supuse cenzurii instanţei de judecată [A se vedea, în acest sens, DCC nr. 1515/2011

autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuţii de jurisdicţie specială, ceea ce îi imprimă acestui act anumite trăsături speciale.

5. Noţiunea de „jurisdicţie administrativă specială" şi trăsăturile actului administrativ-jurisdicţional

Jurisdicţia administrativă specială reprezintă o **activitate de soluţionare a unor litigii dintre autorităţile publice şi particulari,** generate de actele administrative, desfăşurată de către o autoritate administrativă învestită prin lege cu o asemenea competenţă, după o procedură bazată pe principiile: contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale. 18

Actul administrativ prin care se soluţionează acest litigiu, indiferent de denumirea pe care o poartă, este un act administrativ-jurisdicţional, având anumite trăsături caracteristice imprimate de specificul procedurii în care se emite. Aceste **trăsături specifice** sunt următoarele[1]): 19

- este un act prin care se soluţionează un litigiu privind un act administrativ, care are loc între un particular şi o autoritate publică sau între două autorităţi publice;

---

referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 218 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 81 din 1 februarie 2012)]. De asemenea, art. 149 alin. (2) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (M.Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010) prevede că „procedura de examinare a deciziilor supuse contestării reprezintă procedură administrativă prealabilă, obligatorie, fără caracter jurisdicţional". Prin urmare, actele emise în cadrul acestei proceduri sunt acte administrative, nu acte administrativ-jurisdicţionale.

[1]) Pentru alte detalii, a se vedea: *C. Clipa*, Organe şi proceduri administrativ-jurisdicţionale. Introducere în studiul administraţiei publice jurisdicţionalizate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 228-279; *C.L. Popescu*, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004, p. 77.

- este emis de o autoritate administrativ-jurisdicţională care nu este în raporturi de subordonare sau supraordonare cu niciuna dintre părţile litigiului;

- este emis în cadrul unei proceduri de judecată care are loc cu citarea părţilor şi în care sunt asigurate contradictorialitatea dezbaterilor şi dreptul la apărare al părţilor din litigiu;

- este un act irevocabil, în sensul că după emiterea lui autoritatea administrativ-jurisdicţională nu mai poate reveni asupra lui, dezînvestindu-se de litigiul pe care l-a soluţionat.

20 În legislaţia noastră sunt deja reglementate jurisdicţii administrative speciale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[1)], Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor este calificat ca organism independent cu activitate administrativ-jurisdicţională. De asemenea, potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată[2)], comisia judeţeană de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor este autoritate publică cu activitate administrativ-jurisdicţională[3)].

[1)] M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[2)] M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[3)] Cu toate acestea, hotărârile comisiei judeţene de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor nu îndeplinesc exigenţele actului administrativ-jurisdicţional propriu-zis. Avem în vedere, în acest sens: subordonarea acestei comisii prefectului, lipsa de contradictorialitate în activitatea de adoptare a hotărârilor, necitarea persoanei interesate în reconstituirea dreptului său de proprietate şi neasigurarea dreptului la apărare al acestei persoane (Pentru alte detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Discuţii referitoare la neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale Legii fondului funciar nr. 18/1991 şi ale Codului de procedură civilă, în Dreptul nr. 1/2008, p. 116). Acest nefericit exemplu ne determină să sugerăm legiuitorului o prudenţă mai mare în calificarea expresă a actelor administrativ-jurisdicţionale, având în vedere trăsăturile pe care trebuie să le îndeplinească, condiţiile şi consecinţele exercitării controlului judecătoresc asupra acestor acte.

6. Noţiunea de „contencios administrativ"

Din definiţia dată de lege acestei noţiuni juridice deducem 21
următoarele elemente caracteristice ale procedurii contenciosului administrativ: este o **activitate de soluţionare a unei categorii speciale de litigii** în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, cealaltă parte fiind, de regulă, un particular; cauza acestor litigii o reprezintă fie emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul Legii nr. 554/2004, considerat nelegal de către reclamant, fie refuzul nejustificat expres sau tacit al unei autorităţi publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim; competenţa de soluţionare a acestor litigii aparţine instanţelor de contencios administrativ stabilite potrivit legii.

Pentru a face parte din categoria contenciosului administrativ 22
un litigiu trebuie să întrunească toate aceste caracteristici, fiind insuficientă întrunirea doar a unora dintre aceste trăsături, ca, de exemplu, aceea potrivit căreia una dintre părţile litigiului este o autoritate publică. Astfel, de exemplu, un litigiu între primar şi un particular privind rezilierea unui contract de închiriere a unui imobil proprietate privată a unităţii administrativ-teritoriale este un litigiu civil. Tot astfel, un litigiu între primar şi un angajat al său generat de desfacerea contractului de muncă al reclamantului este un litigiu de muncă.

7. Noţiunea de „instanţă de contencios administrativ"

În sistemul nostru judiciar nu există instanţe judecătoreşti special 23
constituite[1)] pentru soluţionarea litigiilor de contencios administrativ, însă datorită specificului acestor litigii, au fost create **secţii specializate** în cadrul tribunalelor, curţilor de apel şi Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a căror competenţă este prevăzută de art. 10 din Legea nr. 554/2004 şi art. 95-97 C.proc.civ.

[1)] A se vedea şi comentariul la art. 30.

8. Noțiunea de „refuz tacit"

24 Refuzul nejustificat al autorităţilor publice de rezolva cererile particularilor reprezintă un fapt material-juridic care constă într-o acţiune sau inacţiune a acestor autorităţi şi care produce efecte juridice în virtutea legii, indiferent de manifestarea de voinţă în acest scop a autorităţilor publice. Legea nr. 554/2004 a asimilat acest refuz actului administrativ unilateral (de autoritate) pentru a-l supune aceluiaşi regim juridic (cu unele excepţii) în ce priveşte controlul său de legalitate pe cale judecătorească.

25 O altă precizare preliminară este aceea că Legea nr. 554/2004 reglementează două forme ale refuzului nejustificat: refuzul expres şi refuzul tacit.

26 Refuzul tacit al autorităţilor publice, denumit de lege „**nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri**", constă în faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.

27 În condiţiile legii speciale, acest refuz are valoarea unei aprobări tacite de către autoritatea publică a cererii petentului de emitere a unui act administrativ astfel încât la expirarea termenului de comunicare a răspunsului expres se consideră că autoritatea publică a fost de acord cu emiterea actului[1]. În acest caz, particularul se va prevala de legea specială şi va solicita autorităţii publice eliberarea dovezii emiterii actului solicitat, iar în caz de refuz, se poate adresa instanţei de contencios administrativ doar pentru a i se elibera înscrisul constatator al actului, nu pentru obligarea autorităţii publice la emiterea actului, întrucât acesta a fost emis ca urmare a aprobării tacite a cererii reclamantului. Cu alte cuvinte, în aceste cazuri reglementate de legea specială, promovarea unei acţiuni în contencios administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, împotriva refuzului nejustificat al autorităţii publice de a emite actul solicitat (de reclamant) este lipsită de obiect.

---

[1] A se vedea, în acest sens, O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite (M.Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003).

9. Noţiunea de „refuz expres"

Acest tip de refuz al autorităţilor publice, denumit de lege *refuz* 28
nejustificat de a soluţiona o cerere, reprezintă **o manifestare de voinţă explicită** a acestor autorităţi de a nu rezolva cererea unei persoane privitoare la un drept sau interes legitim al acesteia. Prevederea art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004 care condiţionează caracterul nejustificat al refuzului de exprimarea lui cu exces de putere este superfluă, întrucât cele două noţiuni se includ reciproc, fiind de la sine înţeles faptul că, dacă autorităţile publice nu recunosc drepturile sau interesele legitime ale cetăţenilor, refuzul acestor autorităţi este nejustificat sau, cu alte cuvinte, emis cu exces de putere[1]. În acest sens, însăşi Legea nr. 554/2004 defineşte în art. 2 alin. (1) lit. n) excesul de putere ca reprezentând „exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor". Altfel spus, refuzul nejustificat este rezultatul unei aprecieri greşite a autorităţilor publice cu privire la drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Potrivit legii, este asimilată refuzului nejustificat expres şi 29
nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile a unei persoane fizice sau juridice. Cu toate acestea, această formă de refuz reprezintă, în realitate, un refuz tacit, întrucât autoritatea publică a emis actul solicitat pentru recunoaşterea dreptului sau interesului legitim al unei persoane ori ca urmare a plângerii depuse de aceasta împotriva unui act nelegal (prin care a cerut modificarea sau revocarea lui şi emiterea unui act legal), însă nu a mai pus în executare actul astfel emis[2].

---

[1] Pentru o documentare completă în materie, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999.

[2] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele reflecţii asupra refuzului autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor, în Dreptul nr. 11/2010, p. 154.

10. Noțiunea de „plângere prealabilă"

30 Plângerea prealabilă reprezintă o **cale administrativă de atac** prin care o persoană lezată într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ nelegal solicită revocarea sau modificarea acelui act pentru restabilirea dreptului sau interesului său. Dacă plângerea se adresează autorității publice emitente a actului, această procedură mai poartă denumirea de *recurs grațios*, iar dacă plângerea se adresează autorității ierarhic superioare celei care a emis actul, procedura respectivă se mai numește *recurs ierarhic*[1].

11. Sfera actelor care privesc raporturile cu Parlamentul

31 Această categorie de acte este exceptată de la orice formă de control judecătoresc, deci și de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ, fiind considerate **acte de guvernământ sau acte politice**[2]. În consecință, și răspunderea autorităților publice emitente pentru aceste acte este una eminamente politică, nu juridică. Raporturile autorităților publice cu Parlamentul, în care pot fi emise aceste acte, sunt prevăzute de Constituție. Astfel, de exemplu, potrivit art. 103 alin. (3) din Constituție, Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor. De asemenea, potrivit art. 95 alin. (1) din Constituție, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Hotărârile adoptate de Parlament în astfel de cazuri, care dau naștere acestor raporturi de natură constituțională între autoritatea legislativă și celelalte autorități publice nu pot face

---

[1] Pentru detalii în legătură cu recursul administrativ, a se vedea: *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 195-201; *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit., p. 346-351; *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 464-471.

[2] În legătură cu aceste acte, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, ed. 4, p. 607-611. A se vedea și comentariul la art. 5.

obiectul controlului judecătoresc. Deşi legea nu prevede în mod expres, nici actele emise de autorităţile publice care privesc în mod indirect raporturile cu Parlamentul nu pot fi supuse controlului judecătoresc[1]. Astfel, de exemplu, actele Preşedintelui României prin care numeşte sau revocă din funcţie pe unii membrii ai Guvernului nu sunt cenzurabile pe cale judecătorească, întrucât însuşi Guvernul este numit de Preşedinte ca urmare a votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1) din Constituţie].

12. Sfera noţiunii de „act de comandament cu caracter militar"

Această categorie de acte este şi ea exceptată de la controlul jude- 32
cătoresc, inclusiv pe calea contenciosului administrativ, constituind, alături de actele care privesc raporturile cu Parlamentul, excepţii absolute[2] de la controlul judecătoresc. De aceea, şi în acest caz, legiuitorul a înţeles să le delimiteze de celelalte acte administrative prin decelarea unor trăsături distinctive. Astfel, aceste acte se referă la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate care au ca obiect organizarea militară, izvorând din dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar. Aceste acte privesc măsuri care trebuie îndeplinite în mod prompt **pentru asigurarea eficienţei acţiunilor forţelor armate**[3] în îndeplinirea misiunii lor de apărare a ţării, fiind de neconceput orice ezitare sau tergiversare în executarea lor cauzate de exercitarea controlului judecătoresc. Celelalte acte emise de structurile militare care nu îndeplinesc aceste cerinţe şi, deci, nu sunt acte de comandament cu caracter militar, pot fi supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ (ca, de exemplu, actele de trecere în rezervă a unor militari[4]).

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., p. 612-614.

[2] A se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 477.

[3] A se vedea şi comentariul la art. 5.

[4] A se vedea, în acest sens, C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 1051/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 112.

13. Noţiunea de „serviciu public"

33 Serviciul public este **o activitate de interes general** care reprezintă misiunea administraţiei publice, alături de organizarea executării şi executarea în concret a legilor. De aceea, privită din această perspectivă, administraţia publică a mai fost definită în doctrină ca fiind o reţea de servicii publice[1]. Cu excepţia unor servicii care reprezintă monopolul absolut al statului (ca, de exemplu, justiţia, apărarea naţională), administraţia publică este liberă să îşi gestioneze în mod direct serviciile publice ori să le delege unor particulari. Noţiunea de *serviciu public* interesează contenciosul administrativ mai ales în această din urmă ipostază, a delegării lui unor organisme private care, în organizarea serviciului public, emit acte în regim de putere publică asimilate actelor administrative supuse controlului de legalitate pe calea acestei proceduri judecătoreşti speciale.

14. Noţiunea de „exces de putere"

34 Această noţiune prezintă interes pentru contenciosul administrativ, îndeosebi prin prisma art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care prevede că anumite acte administrative pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ numai pentru exces de putere. Acest text de lege a fost însă declarat neconstituţional[2], în partea referitoare la actele privind apărarea şi securitatea naţională, ceea ce face ca şi noţiunea de *exces de putere* să-şi atenueze valenţa juridică. De altfel, însuşi sensul dat de lege acestei noţiuni este incert, fiind restrâns la **exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei** prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. Or, însăşi încălcarea cu intenţie a legii de către autorităţile publice reprezintă un exces de putere, indiferent în ce constă această încălcare.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *Al. Negoiţă*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992, p. 6.

[2] A se vedea DCC nr. 302/2011 (M.Of. nr. 316 din 9 mai 2011). Pentru alte detalii, trimitem la comentariul art. 5 din Legea nr. 554/2004.

Totuşi, nu este lipsită de relevanţă pentru legalitatea actelor administrative, noţiunea de „drept de apreciere al administraţiei publice" în exercitarea atribuţiilor sale de organizare a executării şi de executare în concret a legii, întrucât depăşirea acestui drept echivalează cu abuzul de drept sau excesul de putere al autorităţilor publice. Mai concret, actele administrative adoptate sau emise de către autorităţile publice cu depăşirea dreptului lor de apreciere sunt nelegale şi pot fi anulate de către instanţa de contencios administrativ la cererea persoanelor interesate. În doctrină, această noţiune juridică a fost definită ca reprezentând o anumită libertate de care se bucură administraţia publică în activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor, urmărindu-se asigurarea concordanţei între normele juridice şi necesităţile în continuă transformare ale societăţii[1]. Această putere de apreciere a administraţiei publice nu este însă discreţionară, ci, dimpotrivă, trebuie să se încadreze în limitele legii şi să corespundă interesului general[2]. **35**

15. Noţiunea de „drept vătămat"

Existenţa unui drept care a fost vătămat prin actul administrativ dedus judecăţii reprezintă una dintre condiţiile de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ. De aceea, este necesară definirea şi delimitarea sferei acestei noţiuni juridice. Prin *drept vătămat* înţelegem ceea ce în doctrină a fost denumit **drept subiectiv** şi reprezintă o prerogativă recunoscută de lege persoanei fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumită acţiune sau să se abţină de la săvârşirea unei acţiuni, putând recurge, la nevoie, la forţa de constrângere a statului pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse[3]. **36**

---

[1] Pentru alte detalii în legătură cu dreptul de apreciere al administraţiei publice, a se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit., p. 204-205 şi autorii acolo citaţi.

[2] Ibidem.

[3] *M. Duţu*, Dicţionar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, Bucureşti, 2002, p. 343.

7 Drepturile subiective sau, cu alte cuvinte, drepturile persoanei sunt prevăzute în actele normative, începând cu Constituţia care a consfinţit cele mai importante dintre aceste drepturi (drepturile fundamentale). Unele drepturi subiective sunt concretizate prin acte juridice individuale unilaterale sau bilaterale ca, de exemplu, dreptul de proprietate asupra unui bun, care nu poate fi dovedit în faţa instanţei de contencios administrativ decât cu actul (titlul) de proprietate. În schimb, pentru dovedirea existenţei altor drepturi subiective ca, de exemplu, dreptul de a alege sau dreptul de a fi ales, sunt suficientă invocarea prevederilor legale care le consfinţesc şi dovada faptului că reclamantul îndeplineşte cerinţele legii pentru a avea exerciţiul acelor drepturi.

16. Noţiunea de „interes legitim privat"

38 Existenţa unui interes legitim privat lezat printr-un act administrativ reprezintă o condiţie de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ, în cazul în care reclamantul nu poate justifica existenţa unui drept subiectiv încălcat prin actul a cărui anulare o solicită.

39 Interesul invocat de către reclamant trebuie să fie legitim, adică **să aibă suport în lege**[1] **şi să prefigureze realizarea unui drept subiectiv viitor şi previzibil.** Astfel, de exemplu, un consilier local poate justifica un interes legitim privat de a ataca o hotărâre a consiliului local, cu a cărei adoptare nu a fost de acord, votând împotrivă, evitând orice răspundere a sa pentru eventualele prejudicii cauzate de acea hotărâre. În acest caz, reclamantul va invoca prevederile art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004[2], potrivit cărora consilierii locali răspund în nume propriu, pentru activitatea

---

[1] A se vedea, în acest sens, *R.M. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 46. Autoarea defineşte interesul legitim privat ca fiind un interes personal, direct, născut şi actual în acord cu interesul general şi cu normele de convieţuire socială, dar fără a avea încă protecţie juridică în sensul plenitudinii dreptului recunoscut de lege.

[2] M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat. De asemenea, o persoană fizică va putea ataca o hotărâre a Guvernului prin care un imobil a fost trecut în domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale, dacă a solicitat restituirea în natură a acelui imobil care i-a fost preluat abuziv de stat, iar legea prevede posibilitatea realizării acestui drept al său[1]. Dispoziţiile art. 2 alin. (1) lit. p) din această lege privind noţiunea de „interes legitim privat" ca şi condiţie de admisibilitate a acţiunii în contencios administrativ, se completează cu dispoziţiile art. 33 C.proc.civ. intitulat „Interesul de acţiona în justiţie" care au următorul conţinut: „Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut şi actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut şi actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv ameninţat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente şi care nu s-ar putea repara". În acest context legislativ, precizăm că, în cauzele de contencios administrativ, interesul reclamantului nu se limitează, în toate cazurile, la anularea actului administrativ, ci acesta poate consta în înlăturarea, în condiţiile legii, a efectelor juridice produse de actul contestat şi repararea eventualelor prejudicii. Astfel, de exemplu, dacă actul administrativ a fost revocat de către emitentul său, persoana vătămată poate promova sau continua acţiunea în contencios administrativ pentru constatarea nelegalităţii actului şi repararea prejudiciului produs prin acel act nelegal (dacă este cazul), precum şi emiterea unui alt act administrativ cu respectarea legii.

17. Noţiunea de „interes legitim public"

Existenţa unui interes legitim public reprezintă o condiţie de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ obiectiv. 40

Aşa fiind, lezarea unui interes legitim public nu poate fi invocată ca şi cauză principală a acţiunii în contenciosul administrativ decât 41

[1] Această posibilitate este prevăzută de Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată (M.Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005).

de titularii unei asemenea acţiuni, adică de autorităţile publice sau anumite organisme sociale prevăzute de lege, nu şi de către particulari. Doar, prin excepţie, potrivit art. 8 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

42 Un interes este legitim şi public dacă **priveşte cele mai importante valori sociale şi politice** din categoria cărora fac parte: ordinea de drept şi democraţia constituţională; garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor; satisfacerea nevoilor comunitare; realizarea competenţei autorităţilor publice.

18. Sfera noţiunii de „organisme sociale interesate"

43 În economia Legii nr. 554/2004, această noţiune juridică prezintă interes în cazurile în care organismele sociale pot avea calitate procesuală activă în acţiunile de contencios administrativ.

44 Aceste organisme sociale sunt structuri neguvernamentale, adică sunt constituite şi funcţionează în afara sistemului administraţiei publice, ca **entităţi private care desfăşoară anumite activităţi de interes public**, dintre care unele sunt servicii publice delegate de stat sau unităţile administrativ-teritoriale. În categoria acestor organisme sociale sunt incluse: sindicatele, asociaţiile, fundaţiile şi altele asemenea.

45 Pentru a putea desfăşura activităţi de interes public, constituirea şi funcţionarea acestor organisme sociale trebuie să fie autorizate de stat.

46 Dacă printr-un act administrativ a fost încălcat un interes legitim public care are legătură cu domeniul lor de competenţă, organismele sociale pot promova o acţiune în anularea acelui act.

47 Domeniile de competenţă a organismelor sociale care pot justifica această calitate procesuală activă în litigiile de contencios obiectiv sunt: protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni pe care

îi reprezintă sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative care le-au fost delegate de administraţia publică.

19. Sfera noţiunii de „pagubă iminentă"

Sensul şi aria de cuprindere a acestei noţiuni juridice prezintă 48
interes pentru suspendarea judecătorească a executării actelor administrative unilaterale cu caracter individual, reglementate de art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004, întrucât paguba iminentă este una dintre condiţiile de admisibilitate a unei asemenea cereri care poate fi adresată instanţei de contencios administrativ.

Paguba iminentă a fost definită ca fiind **un prejudiciu material,** 49
deci nu moral, care poate consta fie într-o pierdere patrimonială importantă previzibilă şi inevitabilă dacă executarea unui anumit act administrativ nu ar fi suspendată, fie într-o perturbare previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public care ar afecta un interes public ca, de exemplu, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor ori satisfacerea nevoilor comunitare.

Dacă nu are caracter iminent şi grav pentru reclamant, paguba 50
invocată nu poate constitui motiv de suspendare a executării actului, ea putând fi reparată pe calea acţiunii în contenciosul subiectiv având ca obiect anularea actului administrativ nelegal şi acordarea de despăgubiri. Caracterul iminent şi gravitatea pagubei invocate de către reclamant vor fi apreciate în concret de către instanţa de judecată pe baza argumentelor şi probelor prezentate de părţile din proces.

20. Noţiunea de „cazuri bine justificate"

Această noţiune juridică prezintă interes pentru procedura 51
contenciosului administrativ din acelaşi motiv ca şi noţiunea de *pagubă iminentă*, pentru că ambele constituie condiţii cumulative de admisibilitate a cererii de suspendare judecătorească a executării actului administrativ unilateral cu caracter individual reglementate de art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Prin noţiunea de *cazuri bine justificate* se înţelege acele **împrejurări de fapt şi de drept**, care sunt de natură să creeze o **îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ.**

Pentru a considera îndeplinită o asemenea condiţie de admisibilitate a acţiunii de suspendare a executării actului administrativ instanţa trebuie să verifice, pe baza motivelor de fapt şi de drept invocate de reclamant, dar şi a susţinerilor autorităţii publice emitente a actului, dacă există indicii temeinice care sunt de natură să creeze o puternică aparenţă de nelegalitate a actului administrativ dedus judecăţii.

Astfel, în jurisprudenţa sa, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a admis că pot constitui astfel de împrejurări de natură să creeze o îndoială serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ: necompetenţa autorităţii administrative de a emite actul administrativ, lipsa temeiului legal, declararea ca neconstituţională a ordonanţei guvernului în baza căreia a fost emis actul administrativ, modificarea parţială a actului administrativ de către autoritatea emitentă, anularea parţială a actului administrativ de către autoritatea ierarhic superioară[1)], lipsa motivării actului etc.

În acest scop, instanţa de judecată trebuie să efectueze o cercetare suficientă a cauzei constând în analizarea argumentelor părţilor şi evaluarea probelor administrate pentru a stabili cu exactitate dacă există asemenea împrejurări de fapt şi de drept care justifică suspendarea executării actului administrativ dedus judecăţii. Cu toate acestea, s-a decis că instanţa are posibilitatea să efectueze numai o cercetare sumară a aparenţei dreptului, întrucât în cadrul procedurii prevăzute de lege pentru suspendarea executării actului administrativ nu poate fi prejudecat fondul litigiului[2)].

[1)] A se vedea I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 491/2012 (*www.legalis.ro*).

[2)] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 507/2007 (*www.legalis.ro*).

21. Noțiunea de „instanță de executare"

Potrivit art. 651 alin. (3) C.proc.civ., „instanţa de executare soluţionează cererile de încuviinţare a executării silite, contestaţiile la executare, precum şi orice alte incidente apărute în cursul executării silite, cu excepţia celor date de lege în competenţa altor instanţe sau organe". 56

În cazul hotărârilor pronunţate de instanţele de drept comun, instanţa de executare este judecătoria în circumscripţia căreia se află biroul executorului judecătoresc care face executarea, în afara cazurilor în care legea dispune altfel [art. 651 alin. (1) C.proc.civ.]. 57

În cazul hotărârilor pronunţate de instanţele de contencios administrativ, art. 2 alin. (1) lit. ţ) din Legea nr. 554/2004 prevede că instanţa de executare este instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, aceasta fiind, precizăm noi, tribunalul sau curtea de apel, în funcţie de competenţa materială a acestor instanţe [art. 10 alin. (1) şi alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004]. Considerăm însă că sensul exact al acestor prevederi legale speciale este acela că instanţa de executare a hotărârilor de contencios administrativ este **instanţa de fond** sau, altfel spus, **prima instanţă**. 58

Mai precizăm că instanţa de contencios administrativ este instanţă de executare numai în cazul hotărârilor pronunţate în temeiul art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prin care s-a dispus obligarea unei autorităţi publice să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative. În cazul celorlalte hotărâri pronunţate de instanţele de contencios administrativ, instanţa de executare este instanţa de drept comun[1]). 59

[1]) A se vedea, pentru alte detalii, şi comentariul la art. 25 din Legea nr. 554/2004.

Jurisprudență

1. Act administrativ normativ. Act administrativ individual

60 H.G. nr. 963/2002 privind atestarea domeniului public al județului Mehedinți, precum și al municipiilor, orașelor și comunelor din județul Mehedinți, în privința poziției x din anexa la aceasta (...) adoptată în cadrul procedurii reglementate de art. 21 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, nu are caracterul unui act administrativ cu caracter normativ, întrucât nu cuprinde norme cu caracter general, obligatoriu pentru un număr nedeterminant de cazuri și persoane, ci are ca efect juridic delimitarea domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, prin individualizarea imobilelor prevăzute în anexe", fiind, deci, un „act administrativ cu caracter individual" (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1207/2015, www.scj.ro*).

2. Act administrativ cu caracter normativ și act administrativ cu caracter individual

61 Ordinul nr. 2406/2010 pentru aprobarea structurilor organizatorice ale aparatului central și teritorial al Autorității Naționale a Vămilor, organigrama, cu alte cuvinte, cât și Ordinul nr. 2407/2011 pentru aprobarea statului de funcții al Autorității Naționale a Vămilor și structurilor subordonate reprezintă acte administrative cu caracter *individual*, fiind date pentru punerea în aplicare a măsurilor de organizare din H.G. nr. 110/2009 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale a Vămilor (în prezent abrogată – *n.n.*).

62 Ordinele nr. 2406/2010 și 2407/2011, emise de A.N.A.F., nu sunt acte administrative cu caracter normativ, adică cu aplicabilitate generală [definite ca atare prin art. 3 lit. a) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică], ci, dimpotrivă, sunt acte administrative cu caracter individual, ce se adresează unui număr restrâns definit de subiecți, care au luat cunoștință de conținutul lor, nefiind supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial, potrivit art. 55 alin. (1) din H.G. nr. 561/2009

pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 451/2013, www.legalis.ro*).

Notă: Prin **H.G. nr. 520/2013** privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală (M.Of. nr. 473 din 30 iulie 2013) s-a dispus **fuziunea prin absorbţie şi preluarea Autorităţii Naţionale a Vămilor de către ANAF.** Începând cu această dată, în cadrul ANAF funcţionează **Direcţia generală a vămilor.** 63

3. Stabilirea caracterului unui act administrativ. Criterii

În funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte normative şi acte individuale. 64

Actele administrative *normative* conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *erga omnes*, în timp ce actele *individuale* produc efecte, de regulă, faţă de o persoană, sau uneori faţă de mai multe persoane, nominalizate expres în conţinutul acestor acte. 65

Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate nu se realizează prin „decuparea" unor dispoziţii din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conţinutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuţie (acte normative şi acte individuale). 66

Cu alte cuvinte, *un act administrativ este fie normativ, fie individual*, în funcţie de întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg, indiferent de conţinutul concret al unei părţi (de exemplu al unei anexe) a acestuia. 67

În speţă, prima instanţă a apreciat că, spre deosebire de restul prevederilor de natură generală ce conferă actului administrativ caracter normativ, Anexa 5 tabel 5.2. din H.G. nr. 349/2005 are natura unui act administrativ individual, întrucât se adresează unor 68

subiecţi de drept administrativ determinaţi, stabilind obligaţia de sistare a depozitării la o anumită dată.

69 Prima instanţă a avut în vedere faptul că reclamanta a solicitat doar anularea parţială a H.G. nr. 349/2005, respectiv a Anexei nr. 5 tabel 5.2 prin care s-a stabilit lista depozitelor neconforme clasa „b" din zona urbană, susţinând că este vătămată doar prin includerea depozitului S. Mediaş în această anexă şi prin stabilirea termenului de sistare a depozitării la 16 iulie 2010, iar nu prin dispoziţiile cu caracter general, adresate unor subiecţi nedeterminaţi, abstracţi.

70 Instanţa Supremă a decis însă că actul administrativ în discuţie, H.G. nr. 349/2005, este unul normativ, din moment ce conţine reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acestuia sunt un număr nedeterminat de subiecţi, în condiţiile în care hotărârea de Guvern amintită conţine reguli prin care este determinat cadrul legal pentru desfăşurarea activităţilor de depozitare a deşeurilor, atât cele privind realizarea, exploatarea, monitorizarea, închiderea şi urmărirea post-închidere a depozitelor noi, cât şi pentru exploatarea, închiderea şi urmărirea post-închidere a depozitelor existente, în condiţii de protecţie a mediului şi a sănătăţii populaţie (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1718/2013, www.scj.ro*).

4. Acte administrative de autoritate. Operaţiuni administrative

71 Prin acţiunea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Constanţa, Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal, reclamanta SC „F.D." SRL a chemat în judecată pe pârâţii Ministerul Sănătăţii, Primarul Municipiului Constanţa, Primăria Constanţa şi SC „A.C.S." SRL, solicitând instanţei să dispună anularea Autorizaţiei de funcţionare nr. 9638/CSA/419 din 19 ianuarie 2010, eliberată de pârâtul Ministerul Sănătăţii, precum şi anularea Avizului nr. 147291 din 25 noiembrie 2010 emis de pârâta Primăria Municipiului Constanţa pentru deschiderea unei farmacii comunitare în locaţia din Constanţa, str. M.B.

72 În motivarea acţiunii, reclamanta a arătat, în esenţă, că avizul contestat a stat la baza emiterii actului administrativ dedus judecăţii

prin care s-a permis pârâtei SC „A.C.S." SRL să deschidă o farmacie în spaţiul anterior nominalizat, în temeiul art. 12 alin. (2) din Legea nr. 266/2008.

Prin încheierea de şedinţă de la termenul de judecată din data de 28 iunie 2011, curtea de apel a respins ca inadmisibilă cererea de anulare a Avizului nr. 147291 din data de 25 noiembrie 2010, emis de Primăria Municipiului Constanţa, cu motivarea că acesta nu este un act administrativ producător de efecte juridice, ci este doar o operaţiune administrativă ce nu poate fi supusă controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ. 73

Prin sentinţa atacată, aceeaşi instanţă a respins excepţia lipsei de interes a reclamantei şi acţiunea formulată de aceasta în contradictoriu cu pârâţii Primarul Municipiului Constanţa şi Primăria Municipiului Constanţa ca fiind introdusă împotriva unor persoane fără calitate procesuală pasivă. Totodată, instanţa a respins ca nefondată acţiunea reclamantei formulată în contradictoriu cu pârâţii Ministerul Sănătăţii şi SC „A.C.S." SRL şi a obligat reclamanta la plata cheltuielilor de judecată. 74

Împotriva acestei sentinţe a declarat recurs reclamanta, iar recursul a fost respins ca nefondat de Înalta Curte. 75

În motivarea respingerii recursului, Înalta Curte a arătat, printre altele, că Avizul nr. 147291 din data de 25 noiembrie 2010 emis de Primăria Municipiului Constanţa nu este un act administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, întrucât nu dă naştere, nu modifică şi nu stinge raporturi juridice, ci este o operaţiune administrativă, adică un aviz. 76

De asemenea, Înalta Curte a subliniat că avizele fundamentează actele administrative contestate în faţa instanţei de specialitate şi că, în plan teoretic, procedeul normal de acţiune al autorităţilor publice este acela al actului administrativ cu caracter unilateral, cu caracter executoriu, creator de drepturi şi obligaţii faţă de cei administraţi. 77

Desigur, orice act administrativ este supus unui anumit formalism: el trebuie să fie emis în conformitate cu o anumită procedură, în forme determinate în mod expres de norma de drept. 78

79 Doctrina administrativă a precizat că eventuala neregularitate a uneia dintre aceste operaţiuni nu poate fi invocată decât prin intermediul unei acţiuni formulate împotriva actului administrativ final. În general, textele normative menţionează procedura care trebuie să fie parcursă pentru emiterea unui act administrativ determinat.

80 Din cele expuse anterior rezultă că noţiunea de operaţiune este opusă conceptului de act juridic, care este un act emis cu intenţia de a produce efecte juridice.

81 Altfel spus, actul administrativ final reprezintă o concluzie a unei serii de operaţiuni preparatorii, în contextul în care numai actul final produce un prejudiciu.

82 Sancţiunea nelegalităţii unui act administrativ intervine atunci când un act preparator care îl fundamentează este la rândul său lovit de viciul nelegalităţii.

83 Cu alte cuvinte, dacă există neregularităţi care privesc un act preparator, trebuie să se aştepte emiterea actului administrativ, iar acesta din urmă să fie contestat, în cadrul unei acţiuni în contencios administrativ, în care se pot invoca neregularităţile.

84 În speţa de faţă, după cum s-a arătat anterior, avizul dedus judecăţii a fundamentat emiterea Autorizaţiei de funcţionare nr. 9638/CSA/419 din 19 ianuarie 2010 de către intimatul Ministerul Sănătăţii, în sensul statuat prin art. 12 alin. (2) din Legea farmaciei nr. 226/2008, republicată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 439/2014, www.scj.ro*).

5. Acte administrative şi operaţiuni administrative

85 Pentru a fi în prezenţa unui act administrativ, trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiţii: actul să fie emis de o autoritate publică; actul să fie emis în regim de putere publică; actul să fie emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii; actul să fie emis cu scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii.

86 Nu toate actele unilaterale emise de autorităţile publice sunt acte administrative, ci numai cele care sunt emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării acesteia.

În cauza de față, adresele nr. 3814/1584/2010 și nr. 110237/2011, emise de Casa Națională de Pensii, chiar dacă sunt emise de o autoritate publică, nu sunt acte administrative, acestea reprezentând simple răspunsuri la petițiile și sesizările formulate de reclamant (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 77/2013, www.legalis.ro*). 87

6. Act administrativ. Operațiune administrativă. Competența instanței de contencios administrativ

Decizia emisă de Oficiul Român pentru Drepturile de Autor în vederea convocării părților în procedura arbitrală potrivit art. 131^2 alin. (4) din Legea nr. 8/1996 nu are caracterul juridic al unui act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. 88

În succesiunea operațiunilor prin care se realizează negocierea metodologiilor la care se referă art. 130, 131, 131^1 și 131^2 din Legea nr. 8/1996, actul care produce efecte juridice îl reprezintă metodologiile negociate, iar activitățile anterioare, premergătoare au valoarea juridică a unor operațiuni administrative sau simple operațiuni materiale care pregătesc, însoțesc adoptarea actului producător de efecte juridice. 89

Astfel, cererea de anulare și de suspendare a executării deciziei emise de Oficiul Român pentru Drepturile de Autor este inadmisibilă (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 59/2013, www.legalis.ro; B.C. nr. 10/2013*). 90

7. Act administrativ. Operațiune administrativă

Raportul de evaluare a averii, întocmit de Agenția Națională de Integritate în temeiul dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, nu se poate contesta direct la instanța de contencios administrativ, el neavând trăsăturile unui act administrativ, întrucât nu produce efecte juridice prin el însuși. Acest raport constituie un simplu act de sesizare al Comisiei de cercetare a averilor prevăzute în Legea nr. 115/1996, ce poate fi contestat în fața instanței de contencios administrativ 91

doar odată cu actul de finalizare a procedurii desfăşurare de această comisie. Deci, instanţa de judecată nu poate să se pronunţe direct asupra caracterului justificat ori nejustificat al dobândirii averii, câtă vreme este obligatorie etapa cercetării averii de către comisia omonimă constituită la nivelul curţilor de apel (finalizată printr-o ordonanţă motivată, potrivit art. 104 din Legea nr. 115/1996, prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluţionare instanţei de judecată, dar şi clasarea cauzei, atunci când constată că provenienţa bunurilor este justificată). În caz contrar, această procedură administrativă ar fi suprimată.

92 În schimb, raportul de evaluare a conflictului de interese sau a incompatibilităţii, întocmit de Agenţia Naţională de Integritate, poate fi contestat direct la instanţa de contencios administrativ, în acest sens fiind dispoziţiile art. 22 din Legea nr. 176/2010 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5637/2013, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2014*).

8. Competenţă materială. Distincţie: operaţiuni tehnico-materiale şi operaţiuni administrative

93 În speţă, obiectul acţiunii formulate de reclamant (obligarea pârâţilor I.G.P.R. şi I.P.J.P. să oprească producerea zgomotelor în incinta imobilului situat în Câmpina, în care SC A.T. SA organizează evenimente festive, ce se desfăşoară cu precădere noaptea, de natură a tulbura liniştea vecinilor a căror nemulţumiri şi atenţionări au fost ignorate de persoanele ce deţin complexul) îl constituie obligarea pârâţilor la efectuarea unor operaţiuni tehnico-materiale, şi nu a unor operaţiuni administrative.

94 Distincţia între cele două categorii de operaţiuni, al căror conţinut nu este definit în Legea nr. 554/2004, se realizează prin urmărirea scopului pentru care sunt înfăptuite şi are drept consecinţă departajarea competenţei de soluţionare a cererilor având ca obiect obligarea autorităţii la îndeplinirea unei atari operaţiuni.

95 Operaţiunea administrativă constituie o formă procedurală prealabilă emiterii unui act administrativ şi, în privinţa refuzului

îndeplinirii unei astfel de operaţiuni ce conduce implicit la imposibilitatea emiterii actului administrativ, legiuitorul a prevăzut prin dispoziţiile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 accesul la instanţa de contencios administrativ.

În prezenta cauză, însă, fiind vorba de luarea unor măsuri 96
de asigurare a ordinii şi liniştii publice, reprezentând operaţiuni tehnico-materiale, acestea exced competenţei instanţei de contencios administrativ.

Pentru aceste considerente, în raport de dispoziţiile art. 1 pct. 1 97
C.proc.civ. din 1865, conform cărora judecătoriile judecă, în primă instanţă, toate procesele şi cererile, în afară de cele date în competenţa altor instanţe şi având în vedere natura obiectului cererii, Înalta Curte va stabili competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Judecătoriei Sectorului 5 Bucureşti (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 298/2013, www.legalis.ro*).

9. Raport al inspecţiei judiciare. Lipsa caracterului unui act administrativ. Imposibilitatea atacării lui pe calea contenciosului administrativ

Raportul Serviciului de Inspecţie Judiciară din cadrul Consiliului 98
Superior al Magistraturii, prin care se constată ca nefondată cererea prin care o persoană solicită tragerea la răspundere a unui judecător, nu are caracterul unui act administrativ cu caracter jurisdicţional, fiind lipsit de elementele definitorii ale acestuia.

Actul administrativ jurisdicţional trebuie să întrunească mai 99
multe trăsături pentru a fi calificat ca atare, şi anume: să fie un act juridic, adică să confere drepturi şi obligaţii subiectelor de drept între care se stabileşte raportul juridic; să fie emis de o autoritate administrativă cu atribuţii jurisdicţionale; să fie emis ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane juridice sau fizice, între persoane private şi autorităţi publice; procedura de rezolvare a conflictului să întrunească în mod cumulativ două condiţii, şi anume cea a contradictorialităţii şi cea a asigurării dreptului la apărare.

100 Raportând aceste caracteristici la actul în speţă ce face obiectul cererii de anulare şi care reprezintă un răspuns la memoriul făcut de societatea reclamantă, dat de către Inspecţia Judiciară din cadrul CSM, în sensul că din verificările efectuate nu a rezultat săvârşirea de către judecătorul în cauză a unor fapte care să atragă răspunderea disciplinară a sa, constatăm că acesta nu întruneşte nici pe departe caracteristicile unui act administrativ-jurisdicţional.

101 El reprezintă un act premergător declanşării procedurii răspunderii disciplinare a judecătorilor şi procurorilor pentru faptele prevăzute de Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, acţiunea în anularea unui astfel de act formulată pe calea contenciosului administrativ fiind aşadar inadmisibilă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 341/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2008*).

10. Act administrativ de autoritate. Act de executare silită. Competenţa materială

102 Înalta Curte reţine că în cazul contestării executării silite ce se realizează de către organele administrative fiscale în baza unui titlu executoriu fiscal, dreptul comun este reprezentat de normele dreptului civil, material şi procesual, iar nu de normele de drept public cuprinse în Legea nr. 554/2004 şi, respectiv, în Titlul IX din Codul de procedură fiscală, care sunt aplicabile numai la soluţionarea acţiunii în anularea sau modificarea obligaţiei fiscale, ce constituie titlu de creanţă fiscală.

103 Astfel, cererea de chemare în judecată având ca obiect anularea deciziei de instituire a măsurilor asigurătorii şi a tuturor actelor subsecvente acesteia este de competenţa judecătoriei, şi nu a instanţei de contencios administrativ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 832/2013, www.legisplus.eu*).

11. Autoritate publică centrală. Autoritate publică la nivel local

104 Prin acţiunea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Iaşi, Secţia contencios administrativ şi fiscal, sub nr. 348/45/2012, reclamantul

M.P.A. a solicitat în contradictoriu cu pârâtele Universitatea S.H. şi M.E.C.T.S., obligarea pârâţilor la eliberarea diplomei de licenţă, a suplimentelor la diplomă ca urmare a studiilor universitare efectuate în perioada 2005-2009, finalizate prin susţinerea examenului de licenţă organizat de Facultatea de Drept şi Administraţie Publică Bucureşti, specializarea Drept, din cadrul Universităţii S.H., în termen de 30 de zile de la pronunţarea hotărârii cu plata de daune cominatorii în cuantum de 50 lei pentru fiecare zi de întârziere până la eliberarea actelor de studii solicitate şi cheltuieli de judecată.

Prin sentinţa nr. 239 din 9 iulie 2012, Curtea de Apel Iaşi, Secţia contencios administrativ şi fiscal, a admis în parte acţiunea formulată de reclamantul M.P.A., în contradictoriu cu pârâta Universitatea S.H., a obligat pârâta la eliberarea către reclamant a diplomei de licenţă şi, respectiv, a suplimentului de diplomă, urmare a finalizării studiilor universitare la Facultatea de Drept şi Administraţie Publică din cadrul Universităţii S.H. Bucureşti, în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă şi irevocabilă a hotărârii şi a respins acţiunea reclamantului formulată în contradictoriu cu pârâtul M.E.C.T.S., pentru lipsa calităţii procesuale pasive a acestuia. 105

În faza de judecată a recursului, Înalta Curte, examinând cu prioritate excepţia necompetenţei materiale invocată din oficiu, constată că hotărârea recurată a fost pronunţată de o instanţă necompetentă, astfel că în cauză sunt incidente dispoziţiile art. 304 pct. 3 C.proc.civ., motiv pentru care va admite recursul, iar, în temeiul dispoziţiilor art. 312 alin. (6) C.proc.civ. din 1865, va casa sentinţa atacată şi va trimite cauza spre competentă soluţionare la Tribunalul Vaslui, Secţia de contencios administrativ şi fiscal. 106

Pentru a ajunge la această soluţie, Înalta Curte a avut în vedere considerentele în continuare arătate: 107

Obiectul prezentului litigiu de contencios administrativ se referă la obligarea unei instituţii de învăţământ superior la eliberarea diplomei de licenţă şi a altor acte de studii reclamantului, absolvent al Universităţii S.H.. 108

Nu se poate ignora faptul că pârâta este încadrată în noţiunea de autoritate publică, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea 109

nr. 554/2004, care include în această definiţie persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

110 Or, în cauza de faţă, prin Legea nr. 443/2002, a fost înfiinţată Universitatea S.H., ca instituţie de învăţământ superior, persoană juridică de drept privat şi de utilitate publică, parte a sistemului naţional de învăţământ.

111 M.E.N. este organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului şi are rol de sinteză şi coordonare în aplicarea strategiei şi programului de guvernare în domeniul educaţiei, învăţământului, cercetării ştiinţifice, dezvoltării tehnologice, tineretului şi sportului.

112 Faptul că instituţiile de învăţământ superior, fie ele de stat sau particulare, au autonomie universitară, nu justifică plasarea acestora în vârful ierarhiei organizatorice a sistemului naţional de învăţământ pe acelaşi palier cu M.E.N., neavând aceleaşi competenţe şi responsabilităţi ca instituţie publică, responsabilă de fundamentarea şi aplicarea strategiei globale a învăţământului.

113 Aceste prerogative legale revin unui organ central al administraţiei publice, astfel că unitatea de învăţământ superior se situează la un nivel inferior Ministerului Educaţiei.

114 În acest context, trebuie subliniat faptul că, potrivit art. 116 din Constituţie, ministerele sunt în subordinea Guvernului, iar în sfera organelor de specialitate nu pot fi cuprinse decât autorităţile administrative autonome, care se află doar sub controlul general al Parlamentului.

115 În speţă, Universitatea S.H. nu poate fi considerată autoritate administrativă autonomă, întrucât actele administrative pe care le emite sunt consecinţa unei delegări de competenţe, iar nu a învestirii sale cu dreptul de a lucra în regim de putere publică, la nivelul întregului sistem naţional de învăţământ.

116 În alţi termeni, Universitatea S.H. nu îndeplineşte cerinţele impuse de legiuitor pentru a fi calificată drept organ al autorităţii publice centrale, cu atât mai mult cu cât niciun act normativ nu conţine o asemenea dispoziţie cu privire la universitatea pârâtă.

Ca atare, o astfel de universitate nu poate fi încadrată decât în categoria unei autorităţi publice locale. 117

Faţă de argumentele expuse, Înalta Curte reţine că, în cauză, sunt incidente dispoziţiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care instituie, pentru determinarea instanţei competente material, două criterii, şi anume: *(i)* rangului autorităţii care emite sau, după caz, încheie actul administrativ dedus judecăţii, în sistemul organelor administraţiei publice; *(ii)* criteriul valoric. 118

În cauza de faţă, este aplicabil primul criteriu enunţat, astfel că, raportat la rangul local al autorităţii publice pârâte – Universitatea S.H. – competenţa de soluţionare a litigiului revine tribunalului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 75/2014, www.scj.ro*). 119

12. Instituţie de învăţământ superior. Autoritate publică asimilată

Pârâta, Universitatea S.H., instituţie de învăţământ superior, este încadrată în noţiunea de autoritate publică, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, care include în această definiţie persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică. 120

În cauza de faţă, prin Legea nr. 443/2002, a fost înfiinţată Universitatea S.H., ca instituţie de învăţământ superior, persoană juridică de drept privat şi de utilitate publică, parte a sistemului naţional de învăţământ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 329/2013, www.legalis.ro*). 121

13. Autoritate publică asimilată. Act administrativ asimilat

Birourile electorale în general şi Biroul Electoral Central în special sunt entităţi cu o existenţă limitată, astfel cum sunt definite în Legea nr. 35/2008, şi nu se încadrează în sensul strict al termenului de „autoritate publică", definit de dispoziţiile art. 2 alin. (1) lit. b) din 122

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu completările şi modificările ulterioare.

123 Totuşi, potrivit dispoziţiilor art. 13 alin. (3) din Legea nr. 35/2008, membrii acestor birouri „exercită o funcţie ce implică autoritatea de stat", ceea ce conferă biroului însuşi calitatea de autoritate publică.

124 Prin urmare, activitatea Biroului Electoral Central, reglementată prin dispoziţiile art. 15 din Legea nr. 35/2008, poate fi asimilată celei a unei autorităţi publice centrale, iar decizia adoptată în exercitarea atribuţiilor prevăzute de art. 15 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 35/2008 are natura juridică a unui act administrativ, în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

125 Astfel, acţiunea în contencios administrativ privind obligarea Biroului Electoral Central la renumărarea voturilor exprimate este de competenţa materială a curţii de apel, ca instanţă de fond, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, competenţa teritorială fiind determinată potrivit alin. (3) al acestui articol de lege (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 209/2013, www.legalis.ro*).

14. Interes legitim privat. Contestarea actului administrativ normativ în baza căruia au fost emise acte individuale necontestate

126 Prin sentinţa civilă nr. 4059 din 17 decembrie 2013 pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a fost respinsă ca fiind lipsită de interes acţiunea formulată de reclamanta SC A.F.R. SRL pentru anularea parţială a art. 3 din Regulamentul privind concursul de selecţie a proiectelor cinematografice în vederea acordării de credite financiare directe pentru dezvoltare de proiecte, producţie şi distribuire de filme, aprobat prin Ordinul nr. 2335/2006 emis de M.C.C. (M.Of. nr. 742 din 31 august 2006).

127 Înalta Curte constată că se impune casarea hotărârii atacate prin prisma motivului de nelegalitate prevăzut de dispoziţiile art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ., republicat, constatându-se că instanţa de

fond a admis în mod greşit excepţia lipsei de interes, respingând din acest considerent acţiunea formulată de recurenta.

Ordinul contestat de recurenta-reclamantă pe calea acţiunii în 128
anulare este un act administrativ cu caracter normativ, în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, fiind emis de o autoritate publică, în regim de putere publică şi în vederea organizării executării legii, respectiv a O.G. nr. 39/2005, aprobată prin Legea nr. 328/2006.

Cererea de anulare parţială din prezenta cauză are ca obiect norma 129
cuprinsă la art. 3 din Regulament, care prevede că nu pot participa la concursurile de selecţie şi la sesiunile de finanţare persoanele fizice şi juridice autorizate care nu au respectat prevederile O.G. nr. 39/2005, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 328/2006, precum şi obligaţiile stabilite prin contractele aflate în derulare cu C.N.C.

În mod necontestat, prin obiectul său de activitate, ca persoană 130
juridică autorizată, recurenta SC A.F.R. SRL face parte din categoria subiectelor de drept vizate de norma contestată şi pe cale de consecinţă, aceasta este titulara unui interes legitim pentru formularea unei acţiuni la instanţa de contencios administrativ în scopul anulării actului considerat a fi nelegal şi vătămător pentru drepturile sale recunoscute de lege.

Legea nr. 554/2004 defineşte în art. 2 alin. (1) lit. p) *interesul* 131
legitim privat ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat.

Ca o condiţie a acţiunii în justiţie, interesul de a acţiona este 132
prevăzut de art. 33 C.proc.civ. şi, conform acestei norme generale de procedură, chiar dacă interesul nu este născut şi actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv ameninţat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente şi care nu s-ar putea repara.

În consecinţă, recurenta-reclamantă justifică interesul formulării 133
acţiunii pentru anularea actului administrativ cu caracter normativ care produce efecte juridice în privinţa sa, şi această condiţie pentru

exercitarea dreptului la acţiune este îndeplinită independent de contestarea în justiţie a actelor cu caracter individual emise în baza reglementării considerată a fi nelegală.

134 Din acest motiv, se constată că pentru soluţionarea excepţiei privind lipsa de interes, instanţa de fond a considerat fără temei că prezintă relevanţă faptul că recurenta-reclamantă nu a contestat în justiţie Decizia nr. 12 din 4 februarie 2013, prin care C.N.C. a decis, în baza art. 3 din Regulamentul aprobat prin Ordinul nr. 2335/2006 respingerea participării producătorului SC A.F.R. SRL la concursul se selecţie proiecte cinematografice sesiunea I/2012 (decembrie 2012 - ianuarie 2013).

135 Cele două acte administrative produc efecte juridice diferite şi deci interesul contestării în justiţie a actului administrativ cu caracter normativ nu este condiţionat de exercitarea dreptului la acţiune cu privire la actele cu caracter individual emise în baza acestuia.

136 Faţă de considerentele expuse, se constată că a fost greşit admisă excepţia lipsei de interes prin hotărârea recurată şi fiind dovedit motivul de nelegalitate prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ., Înalta Curte va admite prezentul recurs, va casa hotărârea primei instanţe şi va dispune trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeaşi instanţă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 423/2015, www.scj.ro*).

15. Interesul legitim în sensul Legii nr. 554/2004 şi interesul de a acţiona în judecată în sensul Codului de procedură civilă

137 Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, sub nr. 4962/2/2008, reclamantul M.E.F. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul C.E.C.C.A.R., pronunţarea unei hotărâri judecătoreşti prin care să se dispună anularea Hotărârii nr. 08/115 pentru aplicarea prevederilor art. 7 din O.G. nr. 65/1994 privind organizarea activităţii de expertiză contabilă şi a contabililor autorizaţi, adoptată de pârât la data de 29 iunie 2008.

138 Prin sentinţa civilă nr. 3081 din 15 octombrie 2013 pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ

şi fiscal, s-a respins acţiunea ca lipsită de interes pentru motivul că hotărârea contestată intră în contradicţie cu noua formă a art. 7 din O.G. nr. 65/1994, care prevede expres obligaţia dobândirii de către expertul contabil, în condiţiile legii, a calităţii de auditor financiar, respectiv consultant fiscal, concluzionându-se că hotărârea contestată a devenit caducă, nemaifiind în vigoare şi nemaiproducând efecte juridice ulterior datei de 2 septembrie 2012, data intrării în vigoare a O.G. nr. 23/2012 de modificare a dispoziţiilor art. 7 din O.G. nr. 65/1994.

Înalta Curte a admis recursul împotriva acestei sentinţe pe care 139
a casat-o cu consecinţa trimiterii cauzei spre rejudecare, reţinând că procedând la soluţionarea cauzei pe excepţie, în sensul respingerii cererii ca lipsite de interes, prima instanţă s-a raportat la dimensiunea procedurală a noţiunii de interes, înţeleasă ca fiind folosul practic urmărit prin promovarea acţiunii în anularea actului administrativ, şi nu la noţiunea de interes legitim vătămat, în sensul art. 1 alin. (1) şi art. 2 alin. (1) lit. p) şi r) din Legea nr. 554/2004.

Relativ la cerinţa interesului, aceea de a fi născut şi actual, în 140
acord cu prima instanţă, Înalta Curte reţine că aceasta trebuie să existe nu numai la declanşarea procedurii judiciare, ci pe tot parcursul procesului, nefiind de conceput ca un demers judiciar să fie iniţiat şi întreţinut, în absenţa unui interes.

Este de necontestat faptul că până la intrarea în vigoare a O.G. 141
nr. 23 din 23 august 2012 (M.Of. nr. 624 din 30 august 2012), prin care a fost modificat art. 7 din O.G. nr. 65/1994, hotărârea contestată a produs efecte juridice.

Într-adevăr, elementele aflate la dispoziţia instanţei nu evidenţiază 142
faptul că reclamanţii ar fi iniţiat demersuri în vederea înlăturării, în condiţiile legii, a efectelor juridice deja produse de hotărârile contestate şi a reparării eventualelor prejudicii.

Cu toate acestea, în dezacord cu prima instanţă, Înalta Curte 143
apreciază că interesul reclamanţilor în a solicita anularea hotărârilor contestate subzistă întrucât, subsecvent acţiunii în anulare, în ipoteza admiterii acesteia, persoana vătămată beneficiază de un remediu procedural pentru repararea prejudiciului cauzat prin aplicarea actului până la anularea irevocabilă a acestuia. Acest remediu este

reprezentat de acţiunea în răspundere administrativ-patrimonială, în condiţiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, acţiune condiţionată de existenţa unei hotărâri judecătoreşti irevocabile prin care să fi fost admisă acţiunea îndreptată împotriva unui act administrativ nelegal.

144 Prin urmare, chiar în condiţiile schimbării circumstanţelor care au stat la baza adoptării hotărârii contestate, subzistă interesul reclamanţilor în a solicita constatarea nelegalităţii acesteia, pentru neconformitatea cu actul normativ în baza şi în executarea căruia a fost adoptată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 650/2015, www.scj.ro*).

16. Anularea actului. Condiţia existenţei dreptului sau interesului

145 Înalta Curte reţine că Legea nr. 554/2004 reglementează, prin art. 1 alin. (1), art. 8 şi 18, un contencios subiectiv de plină jurisdicţie, în cadrul căruia instanţa are de analizat nu numai conformitatea actului administrativ cu legea, ci şi existenţa unei vătămări produse reclamantului, într-un drept ori într-un interes legitim, în lipsa căreia nu poate fi aplicată sancţiunea anulării (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 569/2011, www.legalis.ro*).

17. Acţiune în contencios administrativ prin care se invocă apărarea unui interes legitim public. Condiţia justificării în principal a unui interes legitim privat

146 Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ, se poate adresa instanţei de contencios, interesul legitim putând fi atât privat, cât şi public. Din dispoziţiile art. 8 alin. (1) din aceeaşi lege rezultă că persoanele fizice pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

În raport cu aceste dispoziţii, acţiunea îndreptată doar împotriva actului administrativ în temeiul căruia a fost emis actul presupus vătămător, fără ca reclamantul să fi cerut în principal anularea acestuia din urmă – ce a produs efecte directe asupra drepturilor şi intereselor sale legitime – nu va putea fi justificată prin invocarea unui interes legitim public (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1054/2010, www.legalis.ro; B.C. nr. 6/2010*). 147

18. Nesoluţionare în termen a unei cereri. Înţeles

Recunoaşterea sau realizarea unui drept ori a unui interes legitim vătămat, în cadrul unei acţiuni în contencios administrativ, este condiţionată de existenţa unui act administrativ nelegal, tipic sau asimilat, în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) şi, respectiv, a dispoziţiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. 148

Împrejurarea că o autoritate publică înaintează memoriul ce i-a fost adresat unei alte autorităţi căreia îi revine, potrivit legii, competenţa de a verifica şi soluţiona aspectele sesizate, nu constituie o situaţie de nesoluţionare în termen a unei cereri, în sensul art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3171/2009, www.legalis.ro; B.C. nr. 4/2009*). 149

19. Calitate procesuală activă. Capacitate administrativă. Personalitate juridică. Refuz nejustificat. Exces de putere

Prin acţiunea formulată, reclamantul C.N.I. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, obligarea pârâtului la emiterea ordinului privind stabilirea datei alegerilor şi alocarea sumelor necesare organizării primelor alegeri în vederea înfiinţării camerelor agricole judeţene şi a Camerei Agricole Naţionale, în baza art. 24 din Legea nr. 283/2010 şi a art. II din Legea nr. 122/2012 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 283/2010. 150

Pârâtul a formulat întâmpinare prin care a invocat excepţia lipsei calităţii procesuale active a reclamantului de a formula prezenta 151

acţiune, susţinând că este lipsit de personalitate juridică şi prin urmare nu poate promova o astfel de acţiune.

152 Prin sentinţa civilă nr. 1408 din 22 aprilie 2013, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a respins excepţia lipsei calităţii procesuale active, invocată de pârât, ca neîntemeiată, şi a admis, în parte, acţiunea formulată de C.N.I., în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, în sensul că a obligat pârâtul să emită ordinul prevăzut la art. II alin. (1) din Legea nr. 122/2012.

153 Pentru a pronunţa această soluţie în ceea ce priveşte excepţia invocată, instanţa de fond a reţinut că din interpretarea dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 rezultă că pentru ca o structură/organism administrativ să aibă statut de autoritate publică şi deci să poată fi parte într-un litigiu de contencios administrativ nu se cere condiţia personalităţii juridice.

154 Calitatea procesuală a unei structuri/organizaţii/organism este dată de capacitatea administrativă a acestei alcătuiri/structuri care, la rândul său, este dată de competenţa conferită prin lege sau pe baza legii în vederea realizării scopului pentru care a fost înfiinţată.

155 Or, în cauză, din dispoziţiile generale ale Legii nr. 283/2010, aşa cum a fost modificată şi completată prin Legea nr. 122/2012, C.N.I. are o serie de drepturi şi obligaţii (atribuţii) în legătură cu organizarea şi funcţionarea camerelor pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură şi dezvoltare rurală.

156 Examinând pe fond acţiunea, curtea de apel a reţinut că potrivit art. II alin. (1), modificat prin articolul unic din O.U.G. nr. 57/2012 privind prorogarea termenului prevăzut la art. II alin (1) din Legea nr. 122/2012 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 283/2010, C.N.I. şi comitetele judeţene de iniţiativă ale camerelor agricole vor trebui să organizeze alegeri pentru constituirea camerelor agricole până la cel mai târziu la data de 10 aprilie 2013, în baza ordinului ministrului agriculturii şi dezvoltării rurale.

157 Or, în cauză, se constată că ministrul agriculturii nu a emis ordinul pentru ca activitatea respectivă să se fi putut realiza în

termenul prevăzut de lege şi pentru ca C.N.I. să poată exercita atribuţiile legale.

Autoritatea pârâtă s-a apărat susţinând doar că termenul prevăzut 158
de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 122/2012 a fost prorogat cu 6 luni, adică la data de 10 aprilie 2013, fără să justifice în vreun mod neemiterea ordinului respectiv.

Referitor la capătul de cerere privind alocarea sumelor necesare 159
organizării primelor alegeri în vederea înfiinţării camerelor agricole judeţene şi a Camerei Agricole Naţionale, solicitare întemeiată pe prevederile art. 24 din Legea nr. 283/2010, instanţa de fond a constatat că acest articol a fost abrogat în baza pct. 63 din Legea nr. 122/2012 pentru modificarea Legii nr. 283/2010, motiv pentru care a fost respins ca atare.

Împotriva hotărârii instanţei de fond, pârâtul Ministerul Agricul- 160
turii şi Dezvoltării Rurale a declarat recurs, care a fost admis de Înalta Curte cu consecinţa modificării sentinţei atacate şi respingerii acţiunii reclamantului ca neîntemeiată.

Pentru a ajunge la această soluţie, Înalta Curte a constatat că 161
prima instanţă a reţinut greşit că expirase termenul pentru emiterea ordinului în cauză, fără să observe că acest termen a fost prorogat prin dispoziţii legale succesive, nefăcându-se astfel dovada vătămării unui drept sau interes legitim aparţinând reclamantului.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, refuzul 162
nejustificat de a soluţiona o cerere este „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane", excesul de putere fiind definit în art. 2 alin. (1) lit. n): „exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor".

Din interpretarea prevederilor legale citate rezultă că, atunci 163
când are de analizat caracterul justificat sau nejustificat al refuzului de rezolvare a unei cereri, instanţa de contencios administrativ nu se limitează la un control de legalitate formală, ci trebuie să evalueze conduita autorităţii din perspectiva scopului legii, printr-o interpretare raţională a acesteia, pentru că principiul proporţionalităţii

măsurilor administrative individuale în raport cu interesul public ocrotit impune ca actele administrative să nu depăşească limitele a ceea ce este adecvat şi necesar pentru a atinge scopul urmărit, astfel ca inconvenientele cauzate particularului să nu fie excesiv de împovărătoare, disproporţionate în raport cu scopurile vizate (C.E.D.O., cauza *Buzescu c. României*, Hotărârea din 24 mai 2005, parag. 96).

164 Or, în cauză, unica probă pe care instanţa şi-a fundamentat soluţia a reprezentat-o faptul că ministrul nu a emis ordinul în termenul prevăzut, fără a ţine cont de faptul că acesta a fost prorogat succesiv de alte prevederi legale.

165 Prin urmare, Înalta Curte constată că susţinerile şi criticile recurentului sunt întemeiate, iar instanţa de fond a pronunţat o hotărâre netemeinică şi nelegală.

166 În consecinţă, pentru considerentele arătate, în temeiul dispoziţiilor art. 312 alin. (1) C.proc.civ., Înalta Curte va admite recursul, va modifica sentinţa atacată în sensul că va respinge acţiunea reclamantului, ca neîntemeiată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 718/2014, www.scj.ro*).

20. Refuz nejustificat de a comunica actele care au stat la baza întocmirii unei expertize medico-legale ADN. Vătămare

167 Conform art. 1 din Legea nr. 554/2004, intră în sfera contenciosului administrativ nu numai actele administrative, ci şi nesoluţionarea în termen a unei cereri.

168 Refuzul (Institutului Naţional de Medicină Legală) de a comunica expertiza medico-legală şi actele ce au stat la baza ei constituie un refuz nejustificat de soluţionare a unei cereri, intrând astfel în sfera contenciosului administrativ, întrucât actele solicitate îl priveau pe petent în mod direct, fiind legate de un proces de stabilire a paternităţii unui copil (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia civilă nr. 3489/2008, www.scj.ro*).

21. Luptător pentru victoria revoluției române din decembrie 1989. Solicitarea eliberării documentelor de călătorie gratuită. Refuz nejustificat

Faptul că o persoană având calitatea de luptător pentru victoria 169
revoluţiei române din decembrie 1989 nu s-a prezentat la autoritatea competentă pentru a ridica documentele necesare valorificării drepturilor ce-i sunt conferite de art. 5 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 341/2004 nu justifică atitudinea autorităţii competente de a nu-i comunica acesteia documentele solicitate, cu atât mai mult cu cât legal solicitantul nu avea obligaţia prezentării în persoană la sediul autorităţii pentru procurarea lor.

Apărarea intimatei în sensul postării pe site-ul autorităţii a infor- 170
maţiilor necesare pentru emiterea acestor documente nu prezintă, în opinia Înaltei Curţi, relevanţă din perspectiva prevederilor Legii nr. 554/2004, refuzul de soluţionare a solicitării recurentului-reclamant apărând astfel ca total nejustificat.

Fiind vorba astfel de un refuz nejustificat, solicitantul este îndrep- 171
tăţit să primească despăgubiri materiale şi morale pentru vătămarea dreptului său legitim (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1630/2007, www.legalis.ro*).

22. Drept de apreciere. Exces de putere. Verificarea oportunității emiterii actului administrativ de autoritate

Instanţa de contencios administrativ are dreptul să verifice dacă 172
autoritatea publică nu a acţionat abuziv, contrar interesului public, cu ocazia punerii în aplicare a legii pe care se întemeiază actul administrativ atacat.

Este vorba, practic, de o verificare a „legalităţii" oportunităţii 173
emiterii actului administrativ, respectiv de un control în limitele noţiunii de exces de putere definite de art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, pentru identificarea unui eventual abuz.

Astfel, excesul de putere este definit de lege ca fiind „exercitarea 174
dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor

competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor".

175 Dreptul de apreciere semnifică posibilitatea autorității administrative de a decide asupra oportunității unei atitudini sau acțiuni concretizată ulterior în emiterea/adoptarea unui act administrativ care prin efectele produse va interveni asupra realității înconjurătoare în sensul modificării acesteia, modificare ce ar trebui să fie întotdeauna în conformitate cu interesul general și cu respectarea drepturilor particularilor.

176 Prin urmare, oportunitatea actului administrativ este o consecință a dreptului de apreciere al autorităților publice și poate face obiectul controlului judecătoresc în limitele mai sus menționate (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2702/2015, www.scj.ro*).

23. Limite largi ale dreptului de apreciere oferit de legiuitor autorității administrative în ceea ce privește punerea în executare a unor dispoziții legale. Consecințe

177 Dreptul larg de apreciere al autorității administrative asupra punerii în executare a unor dispoziții legale face ca neemiterea de către respectiva autoritate a actului administrativ de punere în executare a dispozițiilor de lege în cauză să nu constituie refuz nejustificat, în sensul art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004.

178 Este nelegală, astfel, obligarea Guvernului României la emiterea unei hotărâri prin care salariaților Societății Naționale a Petrolului „Petrom" SA București să le fie vândute direct acțiuni ale acestei societăți în limita a 8% din capitalul social în condițiile art. 9 alin. (2) din anexa la O.U.G. nr. 49/1997 astfel cum a fost modificat prin art. V pct. 2 din O.G. nr. 55/2003, având în vedere faptul că prin același text legal, legiuitorul a înțeles să confere Guvernului un drept cu limite foarte largi de apreciere în ceea ce privește „cota procentuală ce urmează a fi achiziționată de salariați și momentele la care se va realiza achiziționarea acțiunilor de către aceștia".

Hotărârea judecătorească prin care Guvernul României a fost obligat la emiterea actului administrativ prin care să organizeze executarea și să execute în concret dispozițiile arătate este dată cu depășirea atribuțiilor puterii judecătorești și a principiului separației puterilor, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, prin subrogarea instanței în atribuțiile puterii executive (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2953/2011, www.scj.ro*). 179

24. Dreptul de apreciere al autorității publice și limitele acestui drept

Înalta Curte de decis că este neîntemeiată acțiunea privind anularea actului administrativ prin care s-a dispus diminuarea drepturilor salariale cu 25%, în conformitate cu art. 1 alin. (1) din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar. 180

În acest sens, Instanța Supremă a arătat că angajații instituțiilor publice au un statut legal și nu contractual, că drepturile salariale cuvenite angajaților instituțiilor publice nu pot fi altele decât cele prevăzute de legislația specifică acestei categorii, că în cazul personalului plătit din fonduri publice ne aflăm în prezența unui contract de drept public sau de drept administrativ, în cazul căruia libertatea contractuală a părților este suplinită de legiuitor care stabilește prin lege nivelul salariilor. 181

Totodată, Instanța Supremă a reținut că, potrivit DCC nr. 872 din 25 iunie 2010 și nr. 874 din 25 iunie 2010, Curtea Constituțională a decis că măsura de diminuare a cuantumului salarial cu 25% constituie o restrângere a exercițiului dreptului constituțional la muncă ce afectează dreptul la salariu, cu respectarea însă a prevederilor art. 53 din Constituție 182

De asemenea, Instanța Supremă a reținut și jurisprudența C.E.D.O., care face o distincție esențială între dreptul de a continua să primești în viitor un salariu într-un anumit cuantum și dreptul de a primi efectiv salariul câștigat pentru o perioadă în care munca a fost prestată (a se vedea cauza *Lelas c. Croația*, hotărârea din 183

20 mai 2010, parag. 58). C.E.D.O. a subliniat, în repetate rânduri, că Statelor le este recunoscută, din perspectiva Convenţiei, o largă marjă de apreciere asupra politicilor salariale privitoare la angajaţii plătiţi din bugetul de stat, precum şi în materie de legislaţie socială (a se vedea cauza *Kechko c. Ucraina*, hotărârea din 8 noiembrie 2005, parag. 23 şi cauza *Kjartan Asmundsson c. Islanda*, hotărârea din 12 octombrie 2004, parag. 45).

184 Prin urmare, Înalta Curte a apreciat că măsura reducerii temporare a salariului personalului bugetar cu 25% nu aduce atingere substanţei dreptului, intră în marja de apreciere a Statului, nu este o măsură disproporţionată în raport cu scopul urmărit şi păstrează justul echilibru între interesul general al colectivităţii şi imperativele protecţiei drepturilor fundamentale ale omului, astfel încât nu se poate reţine o încălcare a art. 1 din primul Protocol adiţional la Convenţie (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 91/2013, www.legisplus.eu*).

25. Dreptul de apreciere al autorităţii publice. Limitele competenţei instanţei de contencios administrativ

185 Reclamanţii au formulat o acţiune privind obligarea pârâtelor Ministerul Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale, Guvernul României şi Direcţia de Muncă şi Protecţie Socială a Municipiului Bucureşti să adopte Hotărârea Guvernului şi actele normative subsecvente pentru actualizarea şi indexarea cuantumurilor prestaţiilor sociale plătite conform Legii nr. 448/2006.

186 Potrivit art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006, „Cuantumul drepturilor se actualizează anual cu indicele creşterii preţului de consum, prin hotărâre a Guvernului".

187 Înalta Curte a decis că, potrivit acestor dispoziţii legale, legiuitorul a lăsat la aprecierea Guvernului oportunitatea emiterii unei hotărâri de Guvern pentru actualizarea cuantumului prestaţiilor sociale datorate persoanelor cu handicap.

188 Instanţa Supremă a arătat că Guvernul României este singurul în măsură să aprecieze oportunitatea, necesitatea, posibilitatea concretă

de realizare a acestei indexări, având în vedere toate aspectele de ordin bugetar şi impactul semnificativ al crizei economice şi a angajamentelor asumate de Guvern către instituţii financiare internaţionale.

Astfel, instanţa de judecată nu poate aprecia în locul Guvernului 189
României toate aceste aspecte şi, mai ales, nu poate eluda întreaga procedură prealabilă de avizare a proiectului de hotărâre de Guvern supusă aprobării.

În caz contrar, instanţa de judecată ar depăşi atribuţiilor puterii 190
judecătoreşti şi ar încălca principiului separaţiei puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituţia României (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 551/2013, www.scj.ro*).

26. Exces de putere al autorităţii publice

Din cuprinsul dispoziţiilor art. 76 alin. (1), (2) şi (3) din Legea 191
nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi art. 15 din Anexa 1 la H.G. nr. 1206/2001 rezultă faptul că în unităţile administrativ-teritoriale în care persoanele aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale sau judeţene, în posturile care au atribuţii privind relaţii cu publicul vor fi încadrate şi persoane care cunosc limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţilor respective.

Faptul că, potrivit dispoziţiilor art. 116 din Legea nr. 215/2001, 192
funcţia publică de conducere de secretar al unităţii administrativ-teritoriale nu presupune contacte direct cu cetăţenii, iar atribuţiile în domeniul aplicării Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public au o pondere redusă în raport cu întreaga activitate a secretarului, nefiind exercitate în mod direct de acesta – avându-se în vedere calitatea de funcţionar public de conducere potrivit căreia coordonează aceste activităţi şi nu le exercită direct – face ca măsura impunerii cunoaşterii limbii maghiare, nivel avansat, drept condiţie de participare la concursul de ocupare a acestei funcţii publice de conducere, prin ordin ANFP, să fie nelegală, fiind luată

cu exces de putere, astfel cum această noțiune a fost definită în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2968/2013, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2014*).

27. Pagubă iminentă. Desfășurarea unui serviciu public

193 În ceea ce privește condiția iminenței producerii unei pagube, elementele reținute de instanță, care indică producerea unor perturbări de natură să nu asigure buna funcționare a spitalului, se încadrează în definiția legală a pagubei iminente, din art. 2 alin. (1) lit. ș) a Legii nr. 554/2004, în care se vorbește despre perturbarea previzibilă a funcționării unei autorități sau a unui serviciu public.

194 În speță, reclamantul H.M. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul M.S., suspendarea executării Ordinului nr. 923/2009 emis de pârât privind revocarea sa din funcția de manager al Spitalului Teritorial Gurahonț, până la pronunțarea instanței de fond pe acțiunea în contencios administrativ având ca obiect anularea acestui act (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3115/2010, www.scj.ro*).

Art. 3. Tutela administrativă

(1) Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru.

(2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

(3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept.

Comentariu

Sumar

1. Noţiunea, obiectul şi trăsăturile controlului de tutelă 1
2. Natura juridică a acţiunii în anulare exercitate de prefect..... 5
3. Aspecte procedurale 9
4. Controlul (de tutelă) specializat 17
Jurisprudenţă
1. Prefect. Sfera controlului de tutelă administrativă..... 22
2. Prefect. Control de tutelă administrativă..... 23
3. Prefect. Obiectul controlului de tutelă administrativă. Inadmisibilitatea atacării unui act de dreptul muncii..... 33
4. Inadmisibilitatea acţiunii prefectului împotriva refuzului nejustificat al unui consiliu local..... 40
5. Prefect. Control de tutelă..... 41
6. Neexercitarea controlului de tutelă. Efecte 42

1. Noţiunea, obiectul şi trăsăturile controlului de tutelă

Instituţia tutelei îşi are sorgintea în dreptul privat, mai exact în dreptul familiei, reprezentând o măsură de ocrotire a persoanelor fizice care nu dispun de discernământul necesar pentru a-şi administra propriile bunuri şi interese. În dreptul public, controlul de tutelă a fost instituit în dreptul francez şi preluat în dreptul nostru, ca o contrapondere la descentralizarea sistemului administrativ şi la recunoaşterea autonomiei autorităţilor administraţiei publice locale, prin care statul îşi păstrează dreptul de a veghea la respectarea legii în activitatea acestor autorităţi publice. 1

Controlul de tutelă este un **control administrativ exercitat de reprezentantul Guvernului la nivel judeţean, adică de către prefect** asupra legalităţii actelor juridice emise de autorităţile administraţiei publice locale: consiliile locale, primari, consiliile judeţene şi preşedinţii consiliilor judeţene. 2

În ce priveşte obiectul controlul de tutelă sunt necesare următoarele precizări: 3

- acest control priveşte numai actele administrative emise de autorităţile publice locale în regim de putere publică, adică actele

unilaterale de autoritate care dau naştere raporturilor de drept administrativ[1], nu şi actele emise de aceste autorităţi în cadrul unor raporturi juridice aparţinând altor ramuri de drept cum sunt, de exemplu, actele civile sau de muncă.

- din modul de redactare a textului alin. (1) al acestui articol de lege deducem că pot forma obiectul acestui control numai actele administrative unilaterale, întrucât numai acestea pot fi emise, celelalte acte (bilaterale), deci contractele, luând naştere prin încheierea lor de către autorităţile publice locale cu alte persoane fizice sau juridice. Aceeaşi concluzie rezultă şi din art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată, care prevede că: „Dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi hotărârile consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului în condiţiile legii care îi reglementează activitatea". Este adevărat că art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004, republicată, nu face nicio distincţie atunci când prevede că „în calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul (...) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului", dar această distincţie este făcută de Legea nr. 215/2001, republicată, care prevede categoriile de acte care intră în sfera controlului exercitat de prefect.

- controlul de tutelă nu priveşte refuzul nejustificat al autorităţilor administraţiei publice locale de a emite un act administrativ sau alt înscris ori de a efectua o anumită operaţiune tehnico-administrativă, întrucât nu este îndeplinită condiţia existenţei unui act administrativ propriu-zis care să fi fost emis de aceste autorităţi publice[2].

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 11/2015 (M.Of. nr. 501 din 8 iulie 2015).

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 26/2016 (M.Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016) prin care s-a statuat că „Dispoziţiile art. 3 «Tutela administrativă» din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispoziţiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a şedinţei şi de a lua act de

Controlul de tutelă se caracterizează prin următoarele **trăsături:** 4

- este un control exclusiv de legalitate a actelor administrative de autoritate emise de autorităţile administraţiei publice locale; Deci, cu alte cuvinte, controlul de tutelă exercitat de prefect are ca obiect verificarea legalităţii, nu şi a oportunităţii actelor administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale.

- este un control care se exercită numai în temeiul legii, pentru că între prefect şi autorităţile administraţiei publice locale nu există raporturi de subordonare, aşa cum prevăd dispoziţiile art. 123 alin. (4) din Constituţie, preluate de art. 11 din Legea nr. 340/2004, republicată;

- prefectul nu poate dispune anularea (revocarea) sau modificarea actelor asupra cărora exercită controlul, ci are doar posibilitatea să atace actele considerate nelegale la instanţa de contencios administrativ. În acest caz, odată cu introducerea acţiunii în anulare la instanţă, actul atacat este suspendat de drept.

2. Natura juridică a acţiunii în anulare exercitate de prefect

Acţiunea în anulare promovată de prefect este o acţiune de contencios obiectiv, având ca scop apărarea unui interes legitim public, aşa cum este el definit de art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, adică „interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice". Astfel, art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, republicată, prevede că „prefectul este garantul respectării legii şi a ordinii publice la nivel local", iar dispoziţiile mai detaliate ale art. 19 alin. (1) din aceeaşi lege prevăd că prefectul „asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, 5

încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuţiilor reglementate de dispoziţiile art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare".

al municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice".

6 În concluzie, chiar dacă prefectul poate ataca la instanţa de contencios administrativ orice act unilateral (de autoritate) al autorităţilor administraţiei publice locale, normativ sau individual, pe care îl consideră nelegal, cauza unei asemenea acţiuni nu poate fi decât apărarea unui interes legitim public lezarea prin acel act, nu a unui interes legitim privat sau a unui drept subiectiv. În caz contrar, acţiunea prefectului este inadmisibilă pentru că nu serveşte scopului apărării dreptului obiectiv pentru care i-a fost conferită această calitate specială de potenţial titular al acţiunii în contencios administrativ. Dacă am accepta contrariul, ar însemna ca prefectul să poată promova, în locul particularilor, cereri în anularea unor acte administrative care lezează drepturi sau interese legitime private, cu consecinţa suspendării lor de drept. Or, în acest mod, s-ar eluda prevederile art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004 care reglementează riguros condiţiile în care poate avea loc suspendarea actelor administrative unilaterale în cazul în care acestea lezează drepturi subiective sau interese legitime private. În plus, ar exista riscul unei aprecieri arbitrare şi discriminatorii a prefectului care ar putea selecta în mod subiectiv cazurile în care promovează acţiunea în anulare a actelor administraţiei publice locale prin care se lezează drepturi sau interese personale.

7 Nu este exclus însă ca prin acelaşi act administrativ să fie lezat, pe lângă interesul legitim public, şi un interes legitim privat sau un drept subiectiv, însă în motivarea acţiunii în anulare prefectul trebuie să invoce cu prevalenţă lezarea interesului public.

8 De altfel, şi reciproca este valabilă, în sensul că, la rândul său, acţiunea în contencios subiectiv poate fi întemeiată pe încălcarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat, aşa cum prevede, în mod expres, art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004.

3. Aspecte procedurale

Prefectul poate promova direct acţiunea în anularea actului la instanţa de contencios administrativ, deci fără a fi necesară efectuarea procedurii administrative prealabile pentru revocarea sau modificarea actului de către emitentul său. În practică, totuşi, prefecţii, după ce li se comunică actele autorităţilor publice locale de către secretarul unităţii administrativ-teritoriale şi după ce verifică legalitatea acestor acte, comunică cu autorităţile locale în vederea restabilirii legalităţii pe cale amiabilă. Această uzanţă administrativă este benefică, pentru că în multe cazuri disputele dintre prefecţi şi autorităţile publice locale pe acest subiect au fost rezolvate fără intervenţia instanţei de contencios administrativ. 9

Termenul pentru promovarea acţiuni de către prefect este de 6 luni şi curge de la data comunicării actelor respective de către secretarul unităţii administrativ-teritoriale, potrivit art. 115 alin. (5) din Legea administraţiei publice locale, republicată. Această concluzie rezultă din art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care face trimitere la art. 11 alin. (1) din aceeaşi lege privind termenul general de introducere a acţiunii în contenciosul administrativ. În lipsa comunicării, termenul de 6 luni curge de la data la care prefectul a luat cunoştinţă, pe altă cale, de existenţa actului nelegal, aşa cum prevede art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004[1]. Acest termen este un termen de prescripţie [art. 11 alin. (1) şi alin. (5), prima parte, din Legea nr. 554/2004]. 10

În ce priveşte termenul pentru promovarea acţiunii de către prefect, se impun însă următoarele precizări: 11

a) termenul de 6 luni este un termen general, pentru că art. 11 alin. (3) prevede că sunt aplicabile şi în cazul acţiunii prefectului dispoziţiile alin. (2) al acestui articol de lege care prevede că „Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai 12

[1] Acest text legal are următorul conţinut: În cazul acţiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existenţa actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz".

13 Cu alte cuvinte, în anumite situaţii temeinic justificate, care rămân la aprecierea judecătorului de contencios administrativ, prefectul beneficiază şi el de termenul maxim de un an pentru promovarea acţiunii, care curge de la data comunicării actului individual. Acest termen este însă de decădere, aşa cum prevede art. 11 alin. (5) teza finală din Legea nr. 554/2004.

14 b) în cazul actelor administrative normative, sunt aplicabile şi în cazul acţiunii prefectului dispoziţiile art. 11 alin. (4), ultima parte, din Legea nr. 554/2004 care prevăd că „actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând".

15 Această concluzie rezultă din modul în care sunt ordonate aceste dispoziţii ale art. 11 din Legea nr. 554/2004. Astfel, primele 3 alineate ale articolului de lege invocat se referă la termenele de promovare a acţiunii în anularea actelor administrative individuale, fără a face distincţie între titularul acţiunii, respectiv natura juridică a acesteia (contencios subiectiv sau contencios obiectiv), iar alin. (4) se referă la acţiunea în anularea actelor administrative normative, indiferent de calitatea reclamantului.

16 Instanţa de contencios administrativ competentă să soluţioneze fondul acţiunii în anulare promovată de prefect este tribunalul judeţean, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

4. Controlul (de tutelă) specializat

17 Deşi în cadrul art. 3 (*Tutela administrativă*) este reglementat şi **controlul exercitat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici** asupra actelor privind legislaţia referitoare la funcţia publică şi funcţionarii publici, acest control nu se încadrează în tipicul controlului de tutelă, pentru că el se referă nu numai la actele autorităţilor administraţiei publice locale, ci are ca obiect actele emise de toate autorităţile şi instituţiile publice în domeniul funcţiei publice. Acest text de lege se completează cu dispoziţiile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, care prevăd că: „Agenţia

Naţională a Funcţionarilor Publici are legitimare procesuală activă şi poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă cu privire la: a) actele prin care autorităţile sau instituţiile publice încalcă legislaţia referitoare la funcţia publică şi funcţionarii publici, constatate ca urmare a activităţii proprii de control; b) refuzul autorităţilor şi instituţiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici".

Acest control administrativ poate fi calificat control de tutelă numai atunci când are ca obiect acte ale autorităţilor administraţiei publice locale emise în domeniul funcţiei publice. 18

În ansamblul său însă, natura juridică a acestui control este mai apropiată de cea a controlului administrativ specializat, întrucât priveşte modul de respectarea a legislaţiei adoptate într-un anumit domeniu de activitate strict specializat (al funcţiei publice). Cu alte cuvinte, spre deosebire de controlul exercitat de prefect, acest control are un obiect mai restrâns, fiind limitat la apărarea interesului legitim public care vizează respectarea ordinii de drept în domeniul funcţiei şi funcţionarilor publici. 19

În cazul în care Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici constată că printr-un act administrativ unilateral a fost încălcată legislaţia privind funcţia publică, iar restabilirea legalităţii nu este posibilă pe cale administrativă, Agenţia poate ataca actul respectiv la instanţa de contencios, iar odată cu introducerea acţiunii, actul este suspendat de drept, ca şi în cazul acţiunii exercitate de prefect. 20

Condiţiile şi termenul de promovare a acţiunii în anulare de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici sunt cele stabilite de Legea nr. 554/2004, însă nu este obligatorie, nici în acest caz, îndeplinirea procedurii administrative prealabile [art. 7 alin. (5) din această lege]. 21

Jurisprudenţă

1. Prefect. Sfera controlului de tutelă administrativă

Înalta Curte, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a decis că prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în faţa 22

instanţei de contencios administrativ numai actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, în înţelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, nu şi actele emise de autorităţile publice în cadrul unor raporturi juridice civile sau de muncă, acestea din urmă neputând face obiectul controlului de tutelă administrativă.

23 În acest sens, Înalta Curte a reţinut că din interpretarea coroborată a art. 123 alin. (5) din Constituţie cu dispoziţiile infraconstituţionale ale Legii nr. 554/2004 rezultă că prefectul exercită dreptul de tutelă administrativă numai în privinţa actelor administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, întrucât numai aceste acte sunt emise „în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public", în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, prin realizarea competenţei administrative (ca sumă de atribuţii conferite unei entităţi în organizarea executării şi executarea în concret a legii) ce revine autorităţii publice plasate, în cadrul raportului juridic de drept administrativ, pe o poziţie exorbitantă în raport cu particularii. Spre deosebire de raporturile juridice de drept administrativ, în cadrul cărora sunt emise sau încheiate actele administrative, este de reţinut faptul că actele încheiate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale în cadrul unor raporturi juridice civile se caracterizează prin poziţia de egalitate juridică pe care se situează subiectele de drept.

24 Or, exceptând actele administrative în sensul arătat în precedent, toate celelalte acte ale autorităţile administraţiei publice locale [cum sunt, de exemplu, cele aferente unor raporturi juridice civile ori de muncă] încheiate în cadrul unor raporturi juridice aparţinând altor ramuri de drept excedează dreptului şi contenciosului administrativ. În privinţa acestor acte încheiate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale sunt aplicabile reglementările specifice de drept substanţial şi procedural, iar nu dreptul comun în materia contenciosului administrativ, căruia i se circumscrie instituţia juridică a tutelei administrative.

25 Interpretarea dispoziţiilor ce formează obiectul sesizării în sensul că, în exercitarea dreptului de tutelă administrativă, prefectul are

posibilitatea de a contesta în faţa instanţei de contencios administrativ toate actele autorităţilor administraţiei publice locale, indiferent de natura juridică a acestora, reprezintă, chiar în sensul celor reţinute de Curtea Constituţională, o îndepărtare „de la normele şi principiile generale care guvernează, pe de o parte, instituţia contenciosului administrativ şi, pe de altă parte, instituţia tutelei administrative".

O asemenea interpretare ar conduce la ipoteza contrară dispoziţiilor de ordine publică referitoare la competenţa instanţelor judecătoreşti, ipoteză în care instanţa de contencios administrativ ar urma să se pronunţe asupra unor raporturi juridice în privinţa cărora competenţa aparţine jurisdicţiei de drept comun ori jurisdicţiei muncii, cum se întâmplă în cauza dedusă judecăţii în litigiul de fond în care a fost formulată prezenta sesizare [acţiune având ca obiect anularea dispoziţiei emise de primar prin care a fost aplicată sancţiunea disciplinară a avertismentului, în baza art. 248 alin. (1) lit. a) C.muncii, unei persoane încadrate cu contract individual de muncă]. **26**

De altfel, faptul că instituţia tutelei administrative vizează numai actele administrative rezultă fără echivoc inclusiv din terminologia legii, întrucât art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 dispune expres că „prefectul [...] verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului". **27**

Pentru toate considerentele expuse, Înalta Curte reţine că dispoziţiile ce formează obiectul sesizării se interpretează în sensul că prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ numai actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, în înţelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 11/2015, M.Of. nr. 501 din 8 iulie 2015*). **28**

2. Prefect. Control de tutelă administrativă

Dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităţilor publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, aşa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, *„garantul* **29**

respectării legii şi a ordinii publice la nivel local". Recunoaşterea posibilităţii prefectului de a ataca în instanţă alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituţional al autonomiei locale.

30 În situaţia în care un act al autorităţii publice este un act administrativ – aşa cum acesta este definit la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, el va putea fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ de către prefect, în situaţia în care consideră actul ilegal; în caz contrar, dacă actul este unul de drept civil, drept comercial sau de dreptul muncii, acesta nu va putea fi cenzurat în instanţă pe calea contenciosului administrativ, ci doar în faţa instanţelor cu competenţe în acele materii.

31 Legea nr. 340/2004 constituie o lege specială privind materia instituţiei prefectului şi, ca atare, dispoziţiile legale care o reglementează sunt de strictă interpretare şi aplicare, neputând fi extinse şi la alte acte ce nu au fost avute în vedere de legiuitor, iar interpretarea dispoziţiilor care instituie tutela administrativă nu poate fi decât restrictivă. În caz contrar, în măsura în care ar fi extinsă tutela administrativă dincolo de graniţele stabilite de legiuitor, s-ar deschide calea abuzului de putere, prin acceptarea imixtiunii prefectului în acte de drept privat, ceea ce este inadmisibil.

32 În fine, Curtea observă că dispoziţiile art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 au mai constituit obiect al controlului de constituţionalitate, iar din jurisprudenţa constituţională în materie rezultă că, la examinarea conformităţii acestor prevederi cu normele fundamentale, competenţele prefectului au fost întotdeauna analizate prin raportare la actele administrative ale autorităţilor publice locale (*DCC nr. 1353/2008, M.Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008*).

3. Prefect. Obiectul controlului de tutelă administrativă. Inadmisibilitatea atacării unui act de dreptul muncii

33 Prin sentinţa civilă nr. 434 din 13 mai 2011, Tribunalul Bacău a admis acţiunea principală formulată de reclamantul Instituţia Prefectului – Judeţul B. în contradictoriu cu pârâtul Primarul comunei B., precum şi cererea de intervenţie în nume propriu formulată de F.D.

și, în consecință: a constatat nulitatea absolută a Dispoziției nr. 420 din 8 decembrie 2010 a Primarului comunei B..

Pentru a hotărî astfel, tribunalul a reținut că prin Dispoziția nr. 420 din 8 decembrie 2010, pârâtul a desfăcut disciplinar contractul de muncă al intervenientei F.D., decizia care încalcă dispozițiile art. 267 C.muncii privind convocarea în vederea cercetării disciplinare și nu este motivată în fapt. 34

Pârâtul Primarul comunei B. a formulat recurs împotriva acestei sentințe, care a fost admis de Curtea de Apel Bacău pentru următoarele motive: 35

Actul emis de Primarul comunei B. a cărui legalitate a fost contestată pe calea acțiunii de către Instituția Prefectului – județul B. este o dispoziție de desfacere disciplinară a contractului individual de muncă a unei angajate (îngrijitoare II) din cadrul compartimentului de deservire din statul de funcții al primarului comunei. Această dispoziție nu este un act administrativ emis de primar în calitatea sa de autoritate executivă a administrației publice locale, ci un act de drept privat (respectiv de dreptul muncii) emis de primar în calitatea sa de angajator, act care excedează controlului instanței de contencios administrativ. 36

Potrivit dispozițiilor invocate de intimatul-reclamant în combaterea excepției inadmisibilității acțiunii invocată din oficiu de instanță – art. 123 alin. (5) din Constituția României, art. 19 din Legea nr. 340/2004, republicată, și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 – prefectul este, într-adevăr, autoritate de tutelă administrativă pentru autoritățile administrației publice locale, exercitând acțiunea în contencios administrativ ca reprezentant al statului. 37

Însă, într-o interpretare sistematică și având în vedere împrejurarea că instanța judecătorească căreia prefectul i se adresează pentru exercitarea controlului de legalitate este instanța de contencios administrativ, obiect al controlului de tutelă administrativă exercitată de prefect este doar actul administrativ, ca act de drept public, astfel cum este definit prin art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004. Art. 2 alin. (1) lit. f) și g) din Legea nr. 554/2004 definește clar semnificația termenilor de contencios administrativ și instanță de contencios 38

administrativ; contenciosul administrativ reprezintă activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ a litigiilor în care conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

39 Prin urmare, actele care nu se circumscriu noțiunii de act administrativ, chiar emise de către autoritățile prevăzute în textul constituțional și în Legea nr. 554/2004, nu pot fi atacate de prefect în calitatea sa de autoritate de tutelă administrativă (*C.A. Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 101/2012, www.legalis.ro, BCA nr. 5/2012*).

4. Inadmisibilitatea acțiunii prefectului împotriva refuzului nejustificat al unui consiliu local

40 Dispozițiile art. 3 (Tutela administrativă) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul (asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004) consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 26/2016, M.Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016*).

5. Prefect. Control de tutelă

41 Actele pe care le emit primarii inclusiv în materia evaluării secretarului unităților administrativ-teritoriale și a celorlalți funcționari publici ce intră în competența lor sunt supuse controlului de legalitate atât pe calea contenciosului administrativ în condițiile

art. 1 alin. (1)-(2) din Legea nr. 554/2004, cât şi pe calea controlului de tutelă exercitat de prefect potrivit art. 123 alin. (5) din Constituţie şi art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, mecanisme procesuale care constituie veritabile garanţii împotriva arbitrariului şi abuzului de putere la care face referire recurentul-reclamant (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2398/2010, www.legalis.ro*).

6. Neexercitarea controlului de tutelă. Efecte

Susţinerea recurentului referitoare la legalitatea actului normativ prin faptul că nu a fost atacat la instanţa de contencios administrativ în condiţiile art. 3 alin. (1) raportat la art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 de către prefect, care exercită tutela administrativă, este complet lipsită de consistenţă. 42

Faptul că prefectul nu a considerat nelegal actul emis de autoritatea administraţiei publice locale nu înlătură posibilitatea oricărei persoane care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime de a-l ataca [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004] şi, câtă vreme actul administrativ are caracter normativ, acţiunea poate fi introdusă oricând [art. 11 alin. (4) teza finală din Legea nr. 554/2004] (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3836/2010, www.legalis.ro*). 43

Art. 4. Excepţia de nelegalitate

(1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate.

(2) Instanţa învestită cu fondul litigiului şi în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluţionarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunţe asupra excepţiei, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunţa în cauză. În situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.

(3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanţa în faţa căreia a fost invocată excepţia

de nelegalitate va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

(4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege.

Comentariu

Sumar

1. Definiţia şi trăsăturile excepţiei de nelegalitate (controlului judecătoresc indirect) 1
2. Procedura de judecată a excepţiei de nelegalitate 22
Jurisprudenţă
1. Excepţia de nelegalitate. Inadmisibilitate 24
2. Excepţie de nelegalitate. Aplicarea în timp a dispoziţiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 31
3. Excepţie de nelegalitate. Hotărâre de Guvern pentru aprobarea inventarului centralizat din domeniul public al statului. Lipsa titlului care să confirme dreptul de proprietate al statului 38
4. Excepţie de nelegalitate. Excluderea actelor administrative normative de la controlul indirect de legalitate. Control de constituţionalitate cu privire la art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 53
5. Excepţie de nelegalitate. Act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Inadmisibilitate 63
6. Excepţie de nelegalitate. Acte administrative emise anterior Legii nr. 554/2004. Inadmisibilitate. Jurisprudenţa instanţelor europene 78
7. Inadmisibilitatea invocării excepţiei de nelegalitate. Operaţiuni administrative. Raportul de audit de operaţiuni întocmit de Curtea de conturi – Autoritatea de Audit 93
8. Excepţie de nelegalitate. Competenţa de soluţionare 95
9. Excepţie de nelegalitate. Act de informare. Inadmisibilitate 101
10. Contestarea deciziei de impunere pe calea excepţiei de nelegalitate. Inadmisibilitate 111
11. Excepţie de la controlul pe calea excepţiei de nelegalitate 119
12. Excepţie de nelegalitate invocată împotriva unui act de informare emis de o autoritate publică. Inadmisibilitate 120

13. Act administrativ asimilat. Imposibilitatea invocării excepţiei de nelegalitate 126
14. Excepţia de nelegalitate. Act administrativ cu caracter individual emis înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 127
15. Excepţia de nelegalitate. Dovada interesului 138

1. Definiţia şi trăsăturile excepţiei de nelegalitate (controlului judecătoresc indirect)

Excepţia de nelegalitate a fost definită în doctrină ca **fiind un mijloc de apărare** prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una dintre părţi, ameninţată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu şi cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluţionarea speţei[1]. 1

Având în vedere însă textul art. 4 din Legea nr. 554/2004, aşa cum a fost modificat prin Legea nr. 76/2012[2], definiţia excepţiei de nelegalitate trebuie, în parte, adaptată, în sensul că această excepţie poate fi invocată în orice proces, inclusiv în procesele de contencios administrativ. Aserţiunea noastră nu trebuie să conducă însă la concluzia că, în aceste procese, actul administrativ ce face obiectul excepţiei de nelegalitate este un act cu caracter normativ care a stat la baza emiterii actului individual ce face obiectul acţiunii în anulare, pentru că o astfel de concluzie ar contraveni art. 4 alin. (4) potrivit căruia „actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate". Dimpotrivă, avem în vedere acele situaţii în care soluţionarea unei acţiuni în anularea unui act administrativ depinde de un alt act administrativ individual, cum ar fi, de exemplu, acţiunea promovată de un funcţionar public având ca obiect anularea dispoziţiei de imputare emise de conducătorul autorităţii (instituţiei) publice, pentru repararea unui prejudiciu estimat de Curtea de Conturi constând în plata nelegală a unor 2

[1] *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 260.

[2] M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

drepturi băneşti. Mai exact, în exemplul dat, soluţionarea acţiunii în anulare a dispoziţiei de imputare depinde de legalitatea sau nelegalitatea deciziei[1)] Curţii de Conturi prin care s-a dispus luarea de măsuri pentru repararea presupusului prejudiciu.

3 Actualizarea definiţiei excepţiei de nelegalitate constă şi în faptul că obiectul acestei excepţii îl constituie numai actele administrative cu caracter individual, deci care dau naştere, modifică sau sting drepturi şi obligaţii determinate, care se dispută în cadrul procesului de fond [alin. (1)]. Deşi, alin. (1) al art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu prevede în mod expres, el se referă la actele administrative unilaterale, nu şi la cele bilaterale (contractele administrative), această concluzie decurgând din raportarea acestui alineat (care se referă la actele individuale) la alin. (4) al aceluiaşi articol de lege, care exclude din sfera obiectului excepţiei de nelegalitate actele administrative normative. Or, această dihotomie este specifică actelor administrative unilaterale (de autoritate). De asemenea, nu poate forma obiectul excepţiei de nelegalitate refuzul nejustificat al unei autorităţi publice de a rezolva cererea unei persoane privitoare la un drept sau interes legitim al său, acest act administrativ asimilat putând fi atacat numai pe cale directă[2)].

4 Mai observăm că, potrivit textului legal în discuţie, excepţia de nelegalitate este reglementată ca o chestiune procedurală prealabilă, nu prejudicială, cum era reglementată de acest text de lege anterior modificării lui prin Legea nr. 76/2012. Aceasta înseamnă că excepţia de nelegalitate va fi rezolvată de către instanţa de judecată în faţa căreia a fost invocată, mai înainte sau odată cu soluţionarea fondului cauzei şi nu va mai fi trimisă la instanţa de contencios administrativ cum prevedea acest text de lege anterior modificării lui.

5 Din analiza art. 4 al Legii nr. 554/2004 putem sintetiza următoarele **trăsături specifice** ale excepţiei de nelegalitate:

[1)] Dacă decizia Curţii de Conturi a făcut obiectul unei acţiuni în anulare pe cale directă, va opera puterea lucrului judecat privind legalitatea sau, după caz, nelegalitatea acestei decizii [art. 431 alin. (2) C.proc.civ.].

[2)] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2258/2011, în Dreptul nr. 7/2012, p. 215.

- are ca **obiect numai actele administrative de autoritate cu caracter individual**, indiferent de data emiterii acestora şi de nivelul ierarhic al autorităţii emitente [alin. (1)]; 6

Cu privire la această trăsătură a excepţiei de nelegalitate, facem următoarele precizări: 7

În primul rând, reiterăm menţiunea că actele administrative normative şi actele administrative asimilate (refuzul nejustificat şi contractele administrative) nu fac obiectul acestei excepţii. 8

În acest sens, pentru a pune capăt controverselor create de jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie[1)] care, anterior modificării art. 4 din Legea nr. 554/2004, a statuat că pot forma obiectul acestei excepţii şi actele administrative normative, legiuitorul a prevăzut expres, în alin. (4) al aceluiaşi articol de lege, că „actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate". În continuare, acelaşi text de lege precizează, deşi nu mai era necesar, că actele administrative normative sunt supuse numai controlului judecătoresc (direct) la instanţa de contencios administrativ, pe calea acţiunii în anulare care, potrivit art. 11 alin. (4) teza finală din Legea nr. 554/2004, poate fi promovată oricând. 9

În al doilea rând, precizăm că, deşi I.C.C.J. a statuat în mod constant, anterior modificării art. (4) din Legea nr. 554/2004, că nu fac obiectul excepţiei de nelegalitate actele administrative individuale emise anterior intrării în vigoare a acestei legi[2)], legiuitorul nu a înţeles să renunţe la prevederea din alin. (1) al acestui articol de lege potrivit căreia aceste acte pot fi supuse controlului judecătoresc pe cale indirectă, indiferent de data emiterii lor. În acest mod, legiuitorul 10

[1)] A se vedea, în acest sens, deciziile Instanţei Supreme menţionate de *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, p. 34-35. În sens contrar, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele controverse în domeniul excepţiei de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2011, p. 162.

[2)] *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., p. 43-44. În sens contrar, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele controverse în domeniul excepţiei de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, loc. cit., p. 162.

a dat preeminenţă principiului legalităţii actelor administrative şi a efectelor produse de acestea, faţă de principiul securităţii raporturilor juridice invocat de Instanţa Supremă în motivarea jurisprudenţei sale, contrare art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

11 Cu toate acestea, se pare că Instanţa Supremă a rămas consecventă viziunii sale (în sensul că actele administrative individuale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 nu sunt supuse excepţiei de nelegalitate[1]), chiar şi după modificarea art. 4 din

---

[1] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 135/2013 (*www.legalis.ro*). În ce ne priveşte, considerăm că, indiferent de argumentele aduse în motivarea unor asemenea soluţii judecătoreşti, nu este logic şi echitabil ca un drept dobândit de o persoană printr-un act administrativ să nu mai poate fi pus în discuţie într-un proces de drept comun în care o altă persoană invocă acelaşi drept dobândit printr-un act juridic civil. Altfel (în viziunea Instanţei Supreme), ar însemna ca, într-o acţiune în revendicare, instanţa de judecată să nu mai poată proceda la compararea titlurilor de proprietate de care se prevalează părţile din proces, având prioritate de plano dreptul rezultat din actul administrativ emis anterior Legii nr. 554/2004, chiar dacă actul respectiv este vădit nelegal. Dar o asemenea hotărâre judecătorească ar fi, în opinia noastră, absurdă. De altfel, dacă analizăm atent motivarea acestei decizii judecătoreşti, în care se invocă prioritatea dreptului comunitar şi convenţional, precum şi principiile securităţii raporturilor juridice, încrederii legitime şi dreptului de acces la justiţie, reiterate în jurisprudenţa CEDO şi CJUE, observăm că această motivare este neconvingătoare şi inexactă. Astfel, decizia în cauză este neconvingătoare, întrucât contravine unei alte decizii a Curţii Constituţionale privitoare la constituţionalitatea prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, în care Curtea reţine că: „Principiul stabilităţii raporturilor juridice nu poate implica promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalităţi. Contestarea pe cale incidentală a legalităţii, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluţia pronunţată de instanţă riscă să fie fondată pe un act ilegal. Altminteri, ar fi zdruncinat însuşi fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanţa de judecată să pronunţe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii. Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalităţii unui act administrativ unilateral cu caracter individual, pe cale de excepţie, apare

această lege prin Legea nr. 76/2012 care a atribuit în competenţa instanţelor de fond (care, în cele mai multe cazuri, sunt instanţe de drept comun) soluţionarea acestei excepţii.

În al treilea rând, precizăm că sunt supuse controlului de legali- 12
tate pe cale de excepţie toate actele administrative individuale, cu

---

ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit*. Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepţie" [DCC nr. 1171/2011 (M.Of. nr. 840 din 28 noiembrie 2011)].

Or, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituţie, deciziile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii, inclusiv pentru instanţele judecătoreşti, atât în ce priveşte dispozitivul, cât şi în ce priveşte considerentele acestor decizii [a se vedea, de exemplu, în acest sens, DCC nr. 1415/2009 (M.Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009)].

Motivarea deciziei Instanţei Supreme este inexactă, întrucât, referindu-se la jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg, susţine că această instanţă europeană „a reţinut, de asemenea, în ceea ce priveşte posibilitatea de invocare a excepţiei de nelegalitate cu privire la actele instituţiilor comunitare, că, atunci când partea îndreptăţită să formuleze o acţiune în anulare împotriva unui act comunitar depăşeşte termenul-limită pentru introducerea acestei acţiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv şi nu va mai putea solicita în instanţă controlul de legalitate al acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate". Or, Curtea de la Luxemburg se referă în jurisprudenţa sa la cazurile în care actele instituţiilor Uniunii Europene au fost comunicate sau cunoscute pe altă cale de către partea interesată, pentru că în celelalte cazuri sunt aplicabile prevederile art. 277 din TFUE potrivit cărora excepţia de nelegalitate a acestor acte poate fi invocată după expirarea termenului de 2 luni prevăzut de art. 263 din acelaşi Tratat pentru promovarea acţiunii în anulare.

Consecinţele acestei jurisprudenţe greşite a Instanţei Supreme sunt cu atât mai grave cu cât, după modificarea art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012, această excepţie de nelegalitate nu mai reprezintă o chestiune prejudicială, ci una prealabilă de competenţa instanţei fondului cauzei care, în cele mai multe cazuri, este instanţa de drept comun. Or, instanţele de fond vor aplica *tale quale* Decizia nr. 135/2013 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi nu vor mai analiza legalitatea actelor administrative anterioare Legii nr. 554/2004, întemeindu-şi hotărârile asupra fondului cauzei pe aceste acte administrative nelegale.

excepţia acelora care sunt sustrase oricărei forme de control judecătoresc, adică a actelor autorităţilor publice în raporturile lor cu Parlamentul şi a actelor de comandament cu caracter militar prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituţie şi de art. 5 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ. Celelalte acte administrative de autoritate cu caracter individual, indiferent de procedura judecătorească prevăzută de lege pentru atacarea lor pe cale directă, pot face obiectul excepţiei de nelegalitate, dacă nu au putut fi supuse controlului judecătoresc direct. Dacă partea care invocă excepţia de nelegalitate a avut cunoştinţă de existenţa actului administrativ şi nu a înţeles să îl atace pe cale directă în termenul şi procedura prevăzute de lege, excepţia trebuie respinsă ca inadmisibilă întrucât aceasta nu reprezintă un substitut al acţiunii directe, ci o procedură subsidiară care se justifică numai în cazul în care, din motive neimputabile, cel vătămat nu a putut uza de acţiunea în anularea actului nelegal.

13 - excepţia de nelegalitate **este imprescriptibilă**, în sensul că **poate fi invocată oricând** în cadrul unui proces fie la cererea părţii interesate, fie de instanţă din oficiu;

14 Prin urmare, excepţia de nelegalitate poate fi invocată atât în primă instanţă, cât şi în căile de atac, chiar dacă partea, care a invocat-o în prima instanţă sau căreia îi profită admiterea excepţiei, nu a atacat hotărârea primei instanţe sub aspectul respingerii excepţiei.

15 Această concluzie este susţinută şi de art. 477 C.proc.civ. care prevede în alin. (1) că „instanţa de apel va proceda la rejudecarea fondului în limitele stabilite, expres sau implicit, de către apelant, precum şi cu privire la soluţiile care sunt dependente de partea din hotărâre care a fost atacată", iar în alin. (2) că „devoluţiunea va opera cu privire la întreaga cauză atunci când apelul nu este limitat la anumite soluţii din dispozitiv ori atunci când se tinde la anularea hotărârii sau dacă obiectul litigiului este indivizibil".

16 Mai mult, s-a statuat că excepţia de nelegalitate poate fi invocată direct în recurs[1)] de către partea interesată sau de către instanţa de judecată din oficiu.

[1)] A se vedea, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 36/2016 (privind dezlegarea unei chestiuni de drept) prin care

- admisibilitatea excepţiei de nelegalitate este condiţionată de existenţa **unei relaţii de dependenţă** între actul administrativ individual şi soluţionarea fondului litigiului în care această excepţie a fost invocată. 17

Deci, mai înainte de a se pronunţa asupra excepţiei propriu-zise, adică asupra legalităţii actului administrativ individual, instanţa de judecată trebuie să se pronunţe asupra admisibilităţii excepţiei. În acest sens, instanţa de judecată va trebui să aprecieze, mai întâi, relevanţa actului administrativ individual, contestat pe cale de excepţie, asupra fondului cauzei cu care a fost învestită. Dacă actul administrativ nu are nicio legătură cu drepturile şi, respectiv, obligaţiile care se dispută în procesul de fond, instanţa de judecată va respinge excepţia de nelegalitate ca fiind inadmisibilă. În caz contrar, instanţa de judecată va trece la cercetarea motivelor de nelegalitate a actului respectiv, invocate de partea interesată sau de instanţă din oficiu, scop în care le va pune în discuţia părţilor, apoi se va pronunţa pe fondul excepţiei de nelegalitate dispunând admiterea sau respingerea acesteia ca neîntemeiată. 18

Asupra respingerii excepţiei de nelegalitate ca inadmisibilă sau constatării admisibilităţii ei, instanţa se va pronunţa printr-o încheiere interlocutorie care se va putea ataca odată cu hotărârea pronunţată asupra fondului cauzei. Asupra temeiniciei excepţiei de nelegalitate, instanţa se va pronunţa fie printr-o încheiere interlocutorie care va avea acelaşi regim procedural, fie prin hotărârea prin care a soluţionat fondul cauzei. 19

- **efectul admiterii excepţiei de nelegalitate** nu îl constituie anularea actului administrativ ce face obiectul excepţiei, ci înlăturarea lui din soluţionarea fondului cauzei în care a fost invocată excepţia. 20

În acest sens, alin. (3) al art. 4 din Legea nr. 554/2004 prevede în mod expres că „în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanţa în faţa căreia a fost 21

---

s-a statuat că *„Dispoziţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, permit invocarea excepţiei de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs"*.

invocată excepţia de nelegalitate va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată".

2. Procedura de judecată a excepţiei de nelegalitate

22 Coroborând prevederile art. 4 din Legea nr. 554/2004 cu dispoziţiile art. 16[1] din aceeaşi lege[1)] şi având în vedere jurisprudenţa în materie, concluzia este că soluţionarea excepţiei de nelegalitate nu poate avea loc fără participarea emitentului actului ce face obiectul excepţiei. În acest sens, dacă partea care a invocat excepţia nu a chemat în judecată pe emitentul actului contestat sau excepţia a fost invocată din oficiu, instanţa de judecată, în temeiul art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a autorităţii emitente a actului. Mai mult, dacă există şi alte persoane beneficiare ale actului administrativ contestat (decât părţile din proces), acestea trebuie introduse în cauză, în baza aceloraşi dispoziţii legale, pentru a-şi putea apăra drepturile dobândite prin actul respectiv. În acest sens, s-a decis[2)] că, în cauzele de contencios administrativ, nu se aplică prevederile art. 78 alin. (2) teza a II-a[3)] C.proc.civ., potrivit cărora instanţa va respinge acţiunea ca inadmisibilă în cazul în care părţile din proces nu sunt de acord cu introducerea în cauză a persoanelor care sunt titulare ale unor drepturi ce fac obiectul judecăţii. Dimpotrivă, în aceste cazuri, instanţa de judecată poate dispune din oficiu introducerea în cauză

[1)] Acest articol de lege, denumit „Introducerea în cauză a altor subiecte de drept", prevede: „Instanţa de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuţie, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum şi a altor subiecte de drept".

[2)] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 418/2014 (*www.scj.ro*).

[3)] Acest text legal are următorul conţinut: *dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond.*

a persoanelor (terţilor) dacă apreciază că soluţionarea procesului nu poate avea loc fără participarea acestora[1)].

După stabilirea legală a cadrului procesual, instanţa va pune în vedere persoanelor introduse în cauză să depună întâmpinare[2)] la excepţia de nelegalitate şi, analizând susţinerile părţilor, se va pronunţa mai întâi asupra admisibilităţii excepţiei. În acest sens, instanţa va verifica dacă există legătură între actul administrativ contestat pe calea excepţiei şi soluţionarea fondului cauzei cu care a fost învestită. În cazul în care va constata că există această legătură, va declara excepţia admisibilă şi va proceda, în continuare, la cercetarea legalităţii actului ce face obiectul excepţiei. În urma acestui demers juridic, instanţa se va pronunţa asupra excepţiei de nelegalitate, admiţând-o sau respingând-o, după caz, printr-o încheiere interlocutorie sau chiar prin hotărârea pe care o va pronunţa în cauză. Potrivit art. 4 alin. (2) teza finală din Legea nr. 554/2004, în situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată numai odată cu hotărârea pronunţată asupra fondului cauzei (deci nu separat). 23

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Jurisprudenţă

1. Excepţia de nelegalitate. Inadmisibilitate

Legea nr. 554/2004 consacră două tipuri de control al actelor administrative, controlul direct al acestora şi controlul indirect, realizat pe cale incidentală, prin intermediul excepţiei de nelegalitate. 24

În cazul controlului direct, sesizarea instanţei de judecată se realizează printr-o acţiune principală care are ca obiect anularea sau reformarea actelor administrative, conform procedurii reglementate în Legea nr. 554/2004, în termenele şi condiţiile stabilite prin respectivul act normativ. 25

[1)] A se vedea, în completare, comentariul la art. 16[1].

[2)] Cu privire la necesitatea depunerii întâmpinării, a se vedea art. 201 C.proc.civ.

26 Controlul indirect al actelor administrative pe calea excepţiei de nelegalitate este consacrat în art. 4 din Legea nr. 554/2004, care reglementează o tehnică juridică ce permite instanţei de contencios să verifice legalitatea actului, iar în situaţia admiterii excepţiei, actul declarat nelegal rămâne inoperant în cadrul litigiului respectiv.

27 Înalta Curte constată că excepţia de nelegalitate vizează actul administrativ a cărui anulare face obiectul prezentei cauze.

28 Deşi excepţia de nelegalitate este un mijloc de apărare, din moment ce persoana pretins vătămată a ales pentru prima dată calea cererii în anulare întemeiată pe dispoziţiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, devine incident şi principiul de drept *„electa una via (...)"*, potrivit căruia, odată aleasă calea procedurală, partea nu mai poate reveni asupra ei, astfel că examinarea actului administrativ pe calea directă a acţiunii în anulare exclude posibilitatea controlului judecătoresc şi pe calea indirectă a excepţiei de nelegalitate, la cererea aceleiaşi persoane interesate.

29 Faţă de dispoziţiile art. 1201 C.civ. din 1864, nu pot exista două procese cu privire la acelaşi obiect, respectiv actul administrativ aflat în litigiu.

30 Înalta Curte concluzionează, astfel, că nu este permis a se contesta în acelaşi timp, de către aceeaşi parte, legalitatea unui act administrativ atât pe calea acţiunii directe, în anulare, cât şi pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate, arătând că aceasta este şi interpretarea dată de I.C.C.J., Secţia contencios administrativ şi fiscal, prin decizia nr. 935/2008, respectiv prin decizia nr. 333/2009 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1626/2015, www.scj.ro*).

2. Excepţie de nelegalitate. Aplicarea în timp a dispoziţiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004

31 Excepţia de nelegalitate este un mijloc de apărare, iar procedura de judecată a acesteia este reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004.

32 Excepţia de nelegalitate, deşi se judecă după o procedură expres reglementată, este în strânsă legătură cu litigiul de fond în care a fost

invocată întrucât, potrivit art. 4 din Legea nr. 554/2004, în cazul în care se constată nelegalitatea actului administrativ instanţa de fond va soluţiona cauza fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Având în vedere dispoziţiile art. 24 C.proc.civ. aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicată, principiul aplicării coerente şi unitare a dispoziţiilor de drept procesual, precum şi necesitatea aplicării în cazul fiecărui litigiu a aceloraşi dispoziţii de procedură, ţinând cont şi de prevederile art. 27 şi 28 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte apreciază că dispoziţiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 76/2012, se aplică numai proceselor începute după data de 15 februarie 2013, când a intrat în vigoare Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010. 33

Prin urmare, întrucât litigiul în cadrul căruia a fost invocată excepţia de nelegalitate a început înainte de data de 15 februarie 2013, în ceea ce priveşte competenţa de soluţionare a excepţiei de nelegalitate, sunt incidente dispoziţiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 în forma în vigoare anterioară modificărilor aduse prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012. 34

De altfel, în acest sens este şi soluţia de principiu adoptată în şedinţa judecătorilor secţiei de specialitate de contencios administrativ şi fiscal, a Înaltei Curţi din 20 mai 2013, potrivit căreia dispoziţiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 76/2012 se aplică numai în procesele începute după data de 15 februarie 2013. 35

În speţă, având în vedere considerentele expuse anterior, Înalta Curte reţine că revine competenţa de soluţionare a cauzei Tribunalului Bucureşti, având relevanţă data înregistrării dosarului de fond şi nu data invocării excepţiei de nelegalitate, fiind vorba de un proces început anterior intrării în vigoare a dispoziţiilor art. 54 din Legea nr. 76/2012, care au modificat dispoziţiile art. 4 din Legea nr. 554/2004. 36

Prin urmare, Înalta Curte va admite recursul formulat, va casa sentinţa atacată şi va stabili competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Bucureşti, Secţia contencios administrativ şi 37

fiscal (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1675/2015, www.scj.ro*).

3. Excepţie de nelegalitate. Hotărâre de Guvern pentru aprobarea inventarului centralizat din domeniul public al statului. Lipsa titlului care să confirme dreptul de proprietate al statului

38 Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a fost învestită cu excepţia de nelegalitate parţială a H.G. nr. 1705/2006, pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu privire la imobilul înscris la poziţia MF 108348 din Anexa nr. 3, cuprinzând Lista bunurilor concesionate, închiriate, date cu titlu gratuit (Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale), cu drept de administrare aparţinând A.D.S.

39 Instanţa de fond a respins excepţia inadmisibilităţii excepţiei de nelegalitate, a admis excepţia de nelegalitate formulată de reclamantă, a constatat nelegalitatea H.G. nr. 1705/2006 în ceea ce priveşte includerea în domeniul public a suprafeţei de 22.239 m.p., ce face obiectul titlului de proprietate nr. xxx443 din 18 aprilie 2008.

40 Cu privire la admisibilitatea excepţiei de nelegalitate, prima instanţă a reţinut că interpretarea constantă a instanţelor de judecată este în sensul că art. 4 din Legea nr. 554/2004 permite contestarea cu excepţie de nelegalitate atât a actelor administrative cu caracter individual cât şi a celor cu caracter normativ.

41 Notă: În prezent, art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prevede expres că nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate actele administrative cu caracter normativ

42 În speţă este vorba de un act de aprobare a unui inventar cu bunurile proprietate publică, atât persoanele destinatare, cât şi drepturile fiind precis determinate, fapt care conferă actului caracteristicile unui act administrativ individual.

43 În ceea ce priveşte fondul excepţiei de nelegalitate, prima instanţă a reţinut, în esenţă, că raportat la art. 6 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, intimatele

nu au prezentat niciun titlu care să confirme dreptul statului asupra terenului în litigiu.

Împotriva sentinţei primei instanţe a declarat recurs atât Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S., cât şi Guvernului României. 44

Înalta Curte a respins recursul declarat de Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S. ca tardiv formulat şi, de asemenea, a respins ca nefondat recursul declarat de Guvernul României. 45

Examinând cauza, Înalta Curte a reţinut că, în speţă, Hotărârea de Guvern are natura juridică a unui act administrativ individual emis în aplicarea art. 20 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, putând face obiectul unei excepţii de nelegalitate în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004, care instituie o cale indirectă de control judecătoresc al actului administrativ, alături de acţiunea directă, întemeiată pe prevederile art. 1 şi 8 din aceeaşi lege. 46

Interesul invocării excepţiei, constând în înrâurirea pe care actul administrativ o are asupra soluţionării litigiului de fond, este verificat în prealabil de instanţa în faţa căreia se invocă excepţia de nelegalitate, conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanţa de contencios administrativ învestită în acest mod având de verificat concordanţa actului administrativ cu normele cu forţă juridică superioară aplicabile, atât din punctul de vedere al respectării procedurii de emitere, cât şi din cel al normelor de drept material, fără a i se putea reproşa că s-a substituit instanţei care judecă fondul dreptului. 47

În speţă, fiind vorba despre o hotărâre de guvern care atestă domeniul public al statului, cu referire la un teren inclus în inventarul centralizat prin prisma destinaţiei sale – cercetarea ştiinţifică în domeniul agricol – legalitatea a fost verificată prin raportare la prevederile corespunzătoare din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia (art. 6), Legea fondului funciar nr. 18/1991 (art. 35) şi H.G. nr. 517/1999, privind delimitarea suprafeţelor de teren strict necesare pentru cercetarea şi producerea de seminţe şi material săditor din categorii biologice superioare şi de animale de rasă şi trecerea terenurilor destinate producţiei, aflate în administrarea institutelor staţiunilor de cercetare şi producţie 48

agricolă, în domeniul privat al statului, adoptată în temeiul art. 35 din Legea nr. 18/1991 şi al art. 10 din Legea nr. 218/1998.

49 Prima instanţă a reţinut corect, în raport cu natura şi conţinutul H.G. nr. 1705/2006, că aceasta nu constituie în sine un titlu de proprietate în favoarea statului, ci are ca efect doar aprobarea inventarului centralizat întocmit conform art. 20 din Legea nr. 213/1998 şi plasarea bunurilor inventariate într-un anumit regim juridic, motiv pentru care, în fundamentarea deciziei administrative, autoritatea emitentă trebuia să prezinte un titlu valabil în baza căreia statul a dobândit proprietatea, conform art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998; alin. (3) al aceluiaşi articol conferă instanţelor judecătoreşti atribuţia de a stabili valabilitatea titlului, fără a impune condiţia învestirii lor printr-o acţiune directă, aşa cum sugerează recurenţii-pârâţi M.F.P., A.D.S., Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S.

50 Argumente similare se regăsesc şi în practica anterioară a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal.

51 Astfel, prin decizia nr. 1080 din 28 februarie 2012, a fost menţinută o soluţie de admitere a excepţiei de nelegalitate a unei poziţii din Anexa 4 a H.G. nr. 1705/2006 prin raportare la prevederile art. 7 din Legea nr. 213/1998, care consacră modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică, reţinându-se că valabilitatea atestării domeniului public al statului este condiţionată de existenţa, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietăţii publice. Acelaşi raţionament fundamentează şi soluţia de admitere a acţiunii în anularea parţială a Anexei 1 a H.G. nr. 1705/2006, pronunţată prin decizia nr. 3830 din 30 iunie 2011, în motivarea căreia s-a reţinut că nu a fost probată modalitatea prin care terenul în litigiu a intrat în proprietatea statului.

52 Având în vedere toate considerentele expuse, Înalta Curte a respins recursurile formulate potrivit art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 ca nefondate, mai puţin recursul Academiei de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S., care a fost respins ca tardiv formulat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 561/2014, în BC nr. 8-9/2014*).

4. Excepție de nelegalitate. Excluderea actelor administrative normative de la controlul indirect de legalitate. Control de constituționalitate cu privire la art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie prevederile 53
art. 4 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă. Prevederile legale criticate au următoarea redactare:

- art. 4 alin. (4): „Actele administrative cu caracter normativ nu 54
pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege".

Examinând excepția, Curtea reține că, în funcție de întinderea 55
efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte administrative cu caracter normativ şi acte administrative cu caracter individual. Actele administrative cu caracter normativ conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *„erga omnes"*, iar actele administrative cu caracter individual produc efecte, de regulă, faţă de o persoană, sau uneori faţă de mai multe persoane, nominalizate expres în cuprinsul acestor acte.

În ceea ce priveşte invocarea prevederilor constituţionale care 56
consacră accesul liber la justiţie, Curtea a reţinut, în esenţă, că aceste prevederi nu sunt încălcate, întrucât astfel cum reiese din conţinutul normativ al dispoziţiilor de lege criticate, actele administrative cu caracter normativ sunt supuse controlului judecătoresc direct la instanţa de contencios administrativ, pe calea acţiunii în anulare, care, potrivit prevederilor art. 11 alin. (4) teza finală din Legea nr. 554/2004, poate fi promovată oricând.

În jurisprudenţa sa referitoare la liberul acces la justiţie, în mod 57
constant, Curtea Constituţională a statuat că acest principiu semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanţele judecătoreşti în cazul în care consideră că drepturile, libertăţile sau interesele sale

legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări, competența de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești revenindu-i legiuitorului, în temeiul dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 126 alin. (2) (a se vedea, în acest sens, DCC nr. 221 din 21 aprilie 2005, M.Of. nr. 516 din 17 iunie 2005).

58 Referitor la invocarea prevederilor constituționale privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, prin Decizia nr. 267 din 7 mai 2014, Curtea a reținut că exercitarea controlului de legalitate poate fi exercitat fie pe calea acțiunii directe, fie pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt stabilite, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, prin lege, ceea ce înseamnă că normele de procedură nu sunt de nivelul Legii fundamentale, ci al actelor normative subsecvente, infraconstituționale. Materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit art. 73 alin. (1) lit. k) din Constituție, prin lege organică, astfel că stabilirea competenței materiale de judecată este rezultatul voinței legiuitorului în acest sens. Or, în cazul de față, legea organică – Legea nr. 554/2004 – a fost modificată tot prin voința legiuitorului. Intervenția legiuitorului nu contravine însă normelor fundamentale, din moment ce exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub garanția prevederilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție de către o instanță judecătorească.

59 Prin urmare, și această modificare a Legii nr. 554/2004 în sensul stabilirii de către legiuitor a competenței instanței de contencios administrativ de verificare a actelor administrative cu caracter normativ, prin intermediul acțiunii în anulare, reprezintă tot o garanție a prevederilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție.

60 Prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control, pe calea excepției de nelegalitate se urmărește un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate.

De asemenea, admiterea acţiunii în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice *„erga omnes"*, spre deosebire de excepţia de nelegalitate care produce efecte *„inter partes"*. Astfel, admiterea unei excepţii de nelegalitate produce efecte doar între părţile litigiului, actul administrativ producându-şi în continuare efectele faţă de terţi, pe când admiterea unei acţiuni în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte *„erga omnes"*, profitând tuturor subiectelor de drept. 61

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea a respins ca neîntemeiată excepţia de neconstituţionalitate şi constată că dispoziţiile art. 4 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituţionale în raport cu criticile formulate (*DCC nr. 646 din 11 noiembrie 2014, M.Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015*). 62

5. Excepţie de nelegalitate. Act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Inadmisibilitate

Curtea de Apel Bucureşti a fost sesizată cu soluţionarea excepţiei de nelegalitate a H.G. nr. 447/2002 privind atestarea bunurilor aparţinând domeniului public al judeţului Argeş, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul Argeş, Anexa 6, în ceea ce priveşte poziţiile 343-348, excepţie invocată de pârâta SC D.S.R. SRL, în litigiul promovat de reclamantul Oraşul Topoloveni – Consiliul Local, având ca obiect obligarea pârâtei la plata sumei de 492.271,95 RON, reprezentând redevenţă pentru folosirea reţelei de distribuţie gaze naturale proprietate publică a oraşului Topoloveni, aferentă perioadei 1 noiembrie 2006 - 31 decembrie 2009, şi 284.429,55 RON, reprezentând majorări de întârziere aferente perioadei 1 ianuarie 2007 - 23 iunie 2010, şi în continuare, până la data plăţii. 63

Instanţa de fond a admis excepţia inadmisibilităţii excepţiei de nelegalitate invocată de pârâtul Guvernul României prin întâmpinare şi a fost respinsă excepţia de nelegalitate invocată de reclamanta SC D.S.R. SRL, în contradictoriu cu pârâţii Oraşul Topoloveni – Consiliul Local prin Primar şi Guvernul României, ca inadmisibilă. 64

65 Pentru a pronunța această soluție, instanța de fond a avut în vedere că excepția de nelegalitate invocată în cauză vizează H.G. nr. 447/2002 și că în jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, jurisprudență consacrată și prin soluția de principiu a Plenului Secției adoptată la data de 26 mai 2008, s-a reținut că dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ, în măsura în care permit cenzurarea legalității actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, încalcă dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenția europeană și în practica C.E.D.O., precum și de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse „principiului securității juridice, care este implicit în totalitatea articolelor Convenției și care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept".

66 S-a arătat că dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care permit repunerea în discuție, în mod repetat și fără limită în timp, a legalității oricărui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, încalcă principiile și drepturile fundamentale arătate, contravenind practicii C.E.D.O. și a Curții de Justiție de la Luxemburg, adoptată în situații juridice similare, cu atât mai mult cu cât în privința actelor administrative individuale admiterea excepției de nelegalitate produce efecte similare, ca întindere și conținut, cu anularea actului respectiv.

67 Astfel, făcând aplicarea acestei jurisprudențe constante a instanței supreme la speța de față, Curtea de Apel a înlăturat aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 262/2007, și ale art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, cu privire la H.G. nr. 447/2002, Anexa nr. 6, poziția 343-348, act administrativ unilateral cu caracter individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a cărui nelegalitate a fost invocată în cauză, pe cale de excepție.

68 Împotriva acestei sentințe a formulat recurs reclamanta SC D.S.R. SRL, criticând-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

69 Analizând cererea de recurs, Înalta Curte constată că este nefondată pentru următoarele considerente:

Excepţia de nelegalitate invocată în cauză vizează H.G. nr. 447/2002 privind atestarea bunurilor aparţinând domeniului public la judeţului Argeş, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul Argeş, Anexa 6, poziţia 343-348, prin care reţeaua de distribuţie a gazelor naturale de pe raza oraşului Topoloveni a fost atestată ca făcând parte din domeniul public al acestei unităţi administrativ-teritoriale. 70

Acest act administrativ cu caracter individual, întrucât se adresează unei persoane determinate, dispoziţiile cuprinse în aceasta neavând caracter general şi impersonal, fiind emis la data de 16 mai 2002 (M.Of. nr. 609 din 16 august 2002), anterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. 71

Art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007 „Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate", iar potrivit art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, „Excepţia de nelegalitate poate fi invocată şi pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa iniţială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispoziţiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ". 72

Curtea Constituţională prin DCC nr. 425 din 10 aprilie 2008 şi nr. 426 din 10 aprilie 2008 a reţinut că dispoziţiile sus-menţionate sunt constituţionale în raport de prevederile art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20 alin. (2), art. 21, art. 23 şi art. 44 din Legea fundamentală. 73

Cu privire la dispoziţiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 cu modificările ulterioare, respectiv a dispoziţiilor art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, reprezentând temeiul de drept al invocării excepţiei de nelegalitate, trebuie precizat însă că judecătorului naţional îi revine rolul de a aprecia, pe de o parte, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituţie, republicată, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului 74

la care România este parte (cum este cazul Convenţiei europene), iar pe de altă parte, în sensul art. 148 alin. (2) din Constituţie, republicată, cu privire la compatibilitatea şi concordanţa normelor din dreptul intern cu reglementările şi jurisprudenţa comunitare.

5 Raportându-se la Convenţia europeană a drepturilor omului, la practica C.E.D.O., precum şi la reglementările comunitare şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg, Înalta Curte conform practicii sale constante a reţinut că instanţa de fond în mod corect a înlăturat dispoziţiile din Legea contenciosului administrativ, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate, a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, reţinând că aceste dispoziţii contravin unor principii fundamentale convenţionale şi comunitare a căror respectare asigură exerciţiul real al drepturilor fundamentale ale omului.

6 De asemenea, Înalta Curte reţine că jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg este constantă şi unitară, în ceea ce priveşte posibilitatea de invocare a excepţiei de nelegalitate cu privire la actele instituţiilor comunitare, în sensul că, atunci când partea îndreptăţită să formuleze o acţiune în anulare împotriva unui act comunitar depăşeşte termenul limită pentru introducerea acestei acţiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv şi nu va mai putea solicita în instanţă controlul de legalitate al acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate.

7 Constatând că sentinţa recurată este legală şi temeinică, Înalta Curte va respinge recursul ca nefondat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 899/2014, www.scj.ro*).

6. Excepţie de nelegalitate. Acte administrative emise anterior Legii nr. 554/2004. Inadmisibilitate. Jurisprudenţa instanţelor europene

8 Aşa cum a reţinut şi instanţa de fond, H.G. atacată este un act administrativ cu caracter individual emis anterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Cu privire la această categorie de acte administrative, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, prevede, într-adevăr, că „Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate", iar art. II alin. (2) teza finală din acest din urmă act normativ prevede că: „Excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ". 79

Referitor la dispozițiile legale sus-menționate, Curtea Constituțională a reținut că acestea sunt constituționale, prin raportare la următoarele prevederi din Legea fundamentală: art. 1 alin. (5), care instituie obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor; art. 15 alin. (2), care prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile; art. 16 alin. (1), care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice; art. 20 alin. (2) referitoare la principiul priorității tratatelor privitoare la drepturile omului, la care România este parte; art. 21 privind accesul liber la justiție; art. 23 referitor la libertatea individuală și art. 44 privind dreptul de proprietate privată. 80

În procesul de aplicare la speță a dispozițiilor legale incidente cauzelor cu a căror soluționare este sesizat – în speță fiind vorba de art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, respectiv art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, reprezentând temeiul de drept al invocării excepției de nelegalitate – judecătorului național îi revine însă rolul de aprecia, pe de o parte, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituție, republicată, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte (cum este cazul Convenției europene a drepturilor omului) și, pe de altă parte, în sensul art. 148 alin. (2) din Constituție, republicată, cu privire la compatibilitatea 81

şi concordanţa normelor din dreptul intern cu reglementările şi jurisprudenţa comunitare.

82 În acest sens, judecătorul naţional, în calitate de prim judecător al Convenţiei europene a drepturilor omului, are obligaţia de a „asigura efectul deplin al normelor acesteia (Convenţiei), asigurându-le preeminenţa faţă de orice altă prevedere contrară din legislaţia naţională, fără să fie nevoie să aştepte abrogarea acesteia de către legiuitor (mutatis mutandis, *Vermeire c. Belgiei*, Hotărârea din 29 noiembrie 1991, seria A nr. 214-C, parag. 84, parag. 26)" [C.E.D.O., Hotărârea din 26 aprilie 2007, cauza *Dumitru Popescu c. României* (nr. 2) (Cererea nr. 71.525/01), parag. 103, în M.Of. nr. 830 din 5 decembrie 2007].

83 În privinţa rolului ce revine judecătorului naţional, în calitate de prim judecător comunitar, Curtea de Justiţie de la Luxemburg a reţinut că „este de competenţa instanţei naţionale să asigure pe deplin aplicarea dreptului comunitar, îndepărtând sau interpretând, în măsura necesară, un act normativ naţional precum legea generală privind dreptul administrativ, care i s-ar putea opune. Instanţa naţională poate pune în aplicare principiile comunitare ale securităţii juridice şi protecţiei încrederii legitime în aprecierea comportamentului atât al beneficiarilor fondurilor pierdute, cât şi al autorităţilor administrative, cu condiţia ca interesul Comunităţii să fie pe deplin luat în considerare" (Hotărârea din 13 martie 2008, cauzele conexate C-383/06 şi C-385/06).

84 De aceea, în exercitarea rolului ce revine judecătorului naţional, ca prim judecător convenţional şi comunitar, prin raportare la Convenţia europeană a drepturilor omului, la practica C.E.D.O. (blocul de convenţionalitate), precum şi la reglementările comunitare şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg, Înalta Curte va înlătura dispoziţiile din Legea contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulterioare, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea incidentală, a excepţiei de nelegalitate a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, reţinând că aceste dispoziţii contravin unor principii fundamentale, convenţionale şi

comunitare, a căror respectare asigură exerciţiul real al drepturilor fundamentale ale omului.

Astfel, Curtea reţine că dispoziţiile sus-menţionate din Legea contenciosului administrativ, în măsura în care permit cenzurarea legalităţii actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, încalcă dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenţia europeană şi în practica C.E.D.O., precum şi de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse „principiului securităţii juridice, care este implicit în totalitatea articolelor Convenţiei şi care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept" (C.E.D.O., Hotărârea din 6 decembrie 2007, *Beian c. României*, parag. 39). 85

Or, sub aspectul posibilităţii de cenzurare a legalităţii unui act juridic, C.E.D.O. a reţinut că posibilitatea de a anula, fără limită în timp, o hotărâre judecătorească irevocabilă reprezintă o încălcare a principiului securităţii juridice (C.E.D.O., Hotărârea din 28 octombrie 1999 în cauza *Brumărescu c. României*, parag. 62, M.Of. nr. 414 din 31 august 2000) iar în opinia separată la această hotărâre a fost introdusă o nuanţare sub acest aspect, în sensul că „atunci când încălcarea acestui principiu (al securităţii raporturilor juridice – *n.r.*) se datorează posibilităţii de a anula, fără limită în timp, o hotărâre definitivă, obligatorie şi executată, (...) încălcarea trebuie considerată ca o înfrângere a „dreptului la justiţie", garantat de art. 6 din Convenţie". 86

Validitatea argumentelor C.E.D.O. în speţa de faţă este susţinută de similitudinea de efecte juridice existentă între hotărârea judecătorească definitivă şi irevocabilă şi actul administrativ irevocabil de către autoritatea emitentă şi definitivat prin neutilizarea mijloacelor de atac prevăzute de legislaţia anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. 87

Curtea de Justiţie de la Luxemburg a reţinut, de asemenea – în ceea ce priveşte posibilitatea de invocare a excepţiei de nelegalitate cu privire la actele instituţiilor comunitare – că, atunci când partea îndreptăţită să formuleze o acţiune în anulare împotriva unui act 88

comunitar depăşeşte termenul limită pentru introducerea acestei acţiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv şi nu va mai putea solicita în instanţă controlul de legalitate al acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate [Hotărârea din 27 septembrie 1983, *Universitatea Hamburg* (C-216/82 pct. 5 şi urm.), Hotărârea din 9 martie 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, pct. 10 şi urm.), Hotărârea din 12 decembrie 1996, *Accrington Beef şi alţii* (C-241/95, pct. 14 şi urm.), Hotărârea din 30 ianuarie 1997, *Wiljo* (C-178/95, pct. 15 şi urm.), Hotărârea din 11 noiembrie 1997, *Eurotunnel şi alţii* (C-408/95, pct. 26 şi urm.), Hotărârea din 15 februarie 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, pct. 28 şi urm.),

89 Hotărârea din 20 septembrie 2001, *Banks* (C-390/98, pct. 109 şi urm.) şi Hotărârea din 23 februarie 2006, *Atzeni şi alţii* (C-346/03 şi C-529/03, pct. 30 şi urm.)].

90 Faţă de cele arătate, Înalta Curte reţine că dispoziţiile în discuţie din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, care permit repunerea în discuţie, în mod repetat şi fără limită în timp, a legalităţii oricărui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, încalcă principiile şi drepturile fundamentale arătate, contravenind practicii C.E.D.O. şi a Curţii de Justiţie de la Luxemburg, pronunţate în situaţii juridice similare, cu atât mai mult cu cât în privinţa actelor administrative individuale admiterea excepţiei de nelegalitate produce efecte similare, ca întindere şi conţinut, cu anularea actului respectiv.

91 În consecinţă, în aplicarea prevederilor art. 20 alin. (2) şi art. 148 alin. (2) din Constituţie, prin raportare la principiile mai sus amintite, la Convenţia europeană a drepturilor omului şi la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum şi la jurisprudenţa C.E.D.O. şi a Curţii de Justiţie de la Luxemburg, în mod corect a procedat instanţa fondului la înlăturarea în speţă, a aplicării dispoziţiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, şi ale art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, cu privire la H.G. nr. 978 din 19 septembrie 2002 – Anexa 2, act administrativ unilateral cu caracter

individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a cărui nelegalitate a fost invocată în cauză, pe cale de excepţie.

Pentru considerentele arătate, urmează a fi respins recursul ca 92
nefondat, menţinându-se hotărârea instanţei de fond ca temeinică şi legală (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1660/2014, www.scj.ro*).

7. Inadmisibilitatea invocării excepţiei de nelegalitate. Operaţiuni administrative. Raportul de audit de operaţiuni întocmit de Curtea de conturi – Autoritatea de Audit

Actul administrativ este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea 93
nr. 554/2004 ca fiind o manifestare unilaterală de voinţă a unei autorităţi publice, cu caracter individual sau normativ, în scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii.

Aşadar, în analiza naturii juridice a unui act administrativ, 94
esenţiale sunt efectele juridice pe care le produce şi natura măsurilor dispuse în conţinutul său. În speţă, analizând raportul de audit, instanţa reţine că acestuia îi lipseşte aptitudinea de a da naştere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, cu alte cuvinte de a produce efecte prin el însuşi, fiind un act premergător activităţii de constatare a neregulilor şi de stabilire a creanţelor bugetare ce urmează a fi efectuată şi finalizată prin emiterea Notei de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare (actul administrativ care produce efecte juridice este Nota de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare, acesta fiind actul prin care s-a aplicat corecţia financiară autorităţii contractante şi care reprezintă titlul de creanţă; prin raportul de audit nu au fost aplicate corecţii financiare, ci doar au avut loc constatări cu implicaţii financiare care au fost transmise structurilor de control competente care au obligaţia de a organiza propria activitate de constatare a neregulilor şi de stabilire a creanţelor bugetare; or, nefiind aplicate corecţii financiare, acesta nu este titlu de creanţă şi nu poate fi pus în executare) astfel încât nefiind act administrativ nu poate fi suspus controlului de legalitate în condiţiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ, în forma în vigoare la

data învestirii instanței cu acțiunea principală, astfel că excepția de nelegalitate este inadmisibilă (*C.A. Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 7518/2014, portal.just.ro*).

8. Excepție de nelegalitate. Competența de soluționare

95 Raportat la data formulării plângerii contravenționale, respectiv 28 mai 2013, care a inițiat acest diferend judiciar – excepția de nelegalitate, în cauză sunt aplicabile prevederile noului Cod procedură civilă, precum și dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (forma în vigoare la acea dată).

96 Apelantul petent, societatea SC L. SRL, în dosarul nr. 8006/55/2013 aflat pe rolul Tribunalului Arad, în soluționarea apelului declarat împotriva sentinței civile nr. 5584/2013 pronunțată de Judecătoria Arad, având ca obiect plângere contravențională, a invocat excepția de nelegalitate a buletinului de verificare metrologică emis de B.M.L. Arad.

97 Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 2/2013 „Instanța învestită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul".

98 Prevederile art. 4 din Lege sunt clar exprimate, soluționarea excepției de nelegalitate revenind instanței învestită cu soluționarea fondului, prin acesta înțelegându-se inclusiv instanța sesizată cu calea de atac care evocă fondul, judecata în apel provocând prin efectul legii o nouă judecată asupra fondului.

99 Înalta Curte constată că din interpretarea textului rezultă în mod evident că cercetarea excepției de nelegalitate revine instanței în fața căreia a fost invocată și care soluționează fondul litigiului, o astfel de instanță fiind chiar instanța de apel, respectiv Tribunalului Arad.

În consecinţă, având în vedere considerentele arătate şi în con- 10
formitate cu dispoziţiile art. 135 alin. (1) şi (4) C.proc.civ., Înalta Curte va stabili competenţa de soluţionare a cauzei, în primă instanţă, în favoarea Tribunalului Arad (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 192/2015, www.scj.ro*).

9. Excepţie de nelegalitate. Act de informare. Inadmisibilitate

Obiectul acţiunii cu care a fost sesizată instanţa de contencios 10
administrativ este excepţia de nelegalitate a Scrisorii din 16 aprilie 2008 privind aprobarea proiectului „Unitate pentru aplicarea tehnologiei B.A.T. în producţia de medicamente de uz veterinar în scopul eliminării poluării mediului cu microorganisme patogene", act emis de A.F.M., prin care s-a comunicat reclamantei SN I.P. SA faptul că a fost aprobat proiectul menţionat.

Înalta Curte constată că problema de drept care se impune a fi 10
dezlegată este aceea a examinării caracterului de act administrativ al actului contestat, prin prisma dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, prin act 10
administrativ se înţelege „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ".

Pentru a fi considerat act administrativ, condiţiile prevăzute de 10
lege trebuie îndeplinite cumulativ, respectiv să fie vorba de un act unilateral emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, în scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii.

105 Însă, nu toate actele unilaterale emise de autoritățile publice sunt acte administrative, ci numai cele care sunt emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării acesteia.

106 Pe calea excepției de nelegalitate, reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, modificată, poate fi cercetată conformitatea cu reglementările cu forță juridică superioară numai a unui act administrativ apt să producă efecte juridice de sine stătătoare, astfel cum în mod corect a reținut instanța de fond.

107 În raport de prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată, Înalta Curte reține, în acord cu instanța de fond, că Scrisoarea nr. 20503 din 16 aprilie 2008 nu reprezintă un act administrativ unilateral cu caracter individual, ci reprezintă doar un act de informare, o corespondență între două instituții, astfel încât acest înscris nu poate face obiectul excepției de nelegalitate.

108 Înalta Curte apreciază, așadar, că înscrisul intitulat scrisoare nu are trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ, chiar dacă emană de la o autoritate administrativă, scopul emiterii acesteia nefiind producerea de efecte juridice de sine stătătoare specifice dreptului administrativ, ci constatarea existenței unor fapte și împrejurări din activitatea instituțiilor implicate.

109 Astfel fiind, Înalta Curte constată că susținerile și criticile recurentei sunt neîntemeiate și nu pot fi primite, iar hotărârea instanței de fond este temeinică și legală.

110 În consecință, Înalta Curte respinge recursul ca nefondat, menținând sentința atacată (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 328/2015, www.scj.ro*).

10. Contestarea deciziei de impunere pe calea excepției de nelegalitate. Inadmisibilitate

111 În cauză s-a invocat excepția de nelegalitate a deciziei de impunere din 31 august 2011 care a stat la baza emiterii somației din 12 decembrie 2011 și a titlului executoriu din 12 decembrie 2011, excepție invocată în cadrul unei contestații la executare.

În doctrina de specialitate, precum şi în jurisprudenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie s-a reţinut în mod constant că din coroborarea art. 4 şi art. 5 din Legea nr. 554/2004 rezultă că actele administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea acţiunii directe sunt exceptate şi de la controlul pe calea excepţiei de nelegalitate. 112

Astfel, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede o altă procedură judiciară, ceea ce duce la concluzia că, într-adevăr, calea excepţiei de nelegalitate nu a fost reglementată de legiuitor pentru a crea o cale de evitare a unei proceduri judiciare speciale. 113

Decizia de impunere fiscală poate fi atacată în condiţiile art. 205 şi urm. C.proc.fisc. din 2003, pe calea unei contestaţii fiscale, la organul fiscal competent şi doar decizia de soluţionare a contestaţiei poate fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ, potrivit art. 218 alin. (2) C.proc.fisc. din 2003. 114

Notă: Şi potrivit noului Cod de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015, care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2016), împotriva deciziei de impunere se poate formula contestaţie la organul fiscal, în faţa instanţei de judecată putând fi atacată decizia emisă în soluţionarea contestaţiei împreună cu decizia de impunere la care aceasta se referă. Spre deosebire însă de vechea reglementare, art. 281 alin. (5) C.proc.fisc. prevede că în situaţia nesoluţionării contestaţiei în termen de 6 luni de la data depunerii acesteia, contestatorul se poate adresa instanţei de contencios administrativ competentă pentru anularea actului administrativ-fiscal. Raţionamentul instanţei de judecată din această speţă rămâne însă valabil, în sensul că nu se poate ataca pe cale indirectă decizia de impunere care nu a fost atacată pe cale directă potrivit dispoziţiilor C.proc.fisc.). 115

Cu alte cuvinte, competenţa instanţei de contencios administrativ, de a verifica pe calea excepţiei legalitatea unui act administrativ, nu poate fi atrasă prin invocarea art. 4 din Legea nr. 554/2004 atunci când este vorba de un act administrativ pentru modificarea sau desfiinţarea căruia legea specială prevede o procedură judiciară specială. 116

117 Deci, sintetizând, actele administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea acţiunii directe vor fi exceptate şi de la controlul de legalitate pe calea excepţiei de nelegalitate reglementat la art. 4 din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare.

118 În concluzie, recursul va fi respins, ca nefondat, instanţa de fond pronunţând o hotărâre legală şi temeinică (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5925/2013, www.legalis.ro*).

11. Excepţie de la controlul pe calea excepţiei de nelegalitate

119 I.C.C.J. a hotărât că din coroborarea art. 4 şi 5 din Legea nr. 554/2004 rezultă că actele administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea acţiunii directe (actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede o altă procedură judiciară) sunt exceptate şi de la controlul de legalitate pe calea excepţiei de nelegalitate. În speţă, obiectul excepţiei de nelegalitate l-a reprezentat decizia de impunere ce a stat la baza emiterii somaţiei şi titlului executoriu, excepţie invocată în cadrul unei contestaţii la executare. Înalta Curte a precizat că decizia de impunere fiscală poate fi atacată în condiţiile art. 205 şi urm. C.proc.fisc., pe calea unei contestaţii fiscale, la organul fiscal competent şi doar decizia de soluţionare a contestaţiei poate fi atacată în faţa instanţei de contencios administrativ. Prin urmare, este inadmisibilă excepţia de nelegalitate a deciziei de impunere, invocată de reclamantă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5925/2013, www.legalis.ro*).

12. Excepţie de nelegalitate invocată împotriva unui act de informare emis de o autoritate publică. Inadmisibilitate

120 Un act de informare emis de o autoritate publică, în limitele sale de competenţă, ca răspuns la solicitarea ce i-a fost adresată de către un petent nu are caracterul unui act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, pentru a putea face obiectul excepţiei de nelegalitate.

121 În speţă, obiectul excepţiei de nelegalitate îl reprezintă adresa nr. 69656 din 16 iunie 2009 emisă de Ministerul Justiţiei prin care

s-a comunicat Băncii T. răspuns la cererea nr. 37551 din 15 iunie 2009, în sensul că a fost efectuată înregistrarea în evidenţa specială a executorilor bancari a dl. S.A., conform art. 9 alin. (1) din Ordinul Ministrului Justiţiei şi Libertăţilor Cetăţeneşti nr. 2628/1999 privind aprobarea Statutului Corpului Executorilor Bancari. În plus, în cuprinsul adresei aflate în discuţie se menţionează şi faptul că, după confirmarea înregistrării, executorul bancar îşi poate exercita atribuţiile, în baza legitimaţiei de serviciu eliberate sub semnătura conducătorul băncii.

Prima instanţă a respins excepţia de nelegalitate ca inadmisibilă, cu motivarea că aceasta vizează o simplă corespondenţă între două instituţii. 122

În opinia Înaltei Curţi, soluţia pronunţată de instanţa de fond este legală, întrucât pe calea excepţiei de nelegalitate, reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, modificată, poate fi cercetată conformitatea cu reglementările cu forţă juridică superioară numai a unui act administrativ apt să producă efecte juridice de sine stătătoare. 123

Instanţa competentă este datoare să verifice în ce măsură actul contestat pe calea excepţiei de nelegalitate se circumscrie definiţiei actului administrativ, date de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, modificată, urmând a hotărî în raport cu aceasta şi în măsura în care va aprecia a fi incidente dispoziţiile art. 4 din legea aflată în discuţie. 124

Într-adevăr, adresa nr. 69656 din 16 iunie 2009 nu reprezintă un act administrativ unilateral cu caracter individual, conform susţinerilor recurenţilor, ci doar un act de informare emis de Ministerul Justiţiei, în limitele sale de competenţă, ca răspuns la solicitarea ce i-a fost adresată de către Banca T. (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1031/2012, www.legalis.ro; B.C. nr. 8-9/2012*). 125

13. Act administrativ asimilat. Imposibilitatea invocării excepţiei de nelegalitate

I.C.C.J. a hotărât că adresa emisă de ANAF, cuprinzând avizul negativ dat unei oferte de concordat, emis în condiţiile art. 21 alin. (2) 126

lit. c) din Legea nr. 381/2009 privind introducerea concordatului preventiv şi mandatului ad-hoc, are caracterul unui act administrativ asimilat. Prin urmare, este inadmisibilă invocarea excepţiei de nelegalitate împotriva acestui act întrucât refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, ca act administrativ asimilat, poate fi contestat doar pe calea acţiunii directe, conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar nu şi pe calea excepţiei de nelegalitate (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2258/2011, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2012*).

14. Excepţia de nelegalitate. Act administrativ cu caracter individual emis înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004

127 Instanţa Supremă a decis că este „întemeiată înlăturarea aplicării, în speţă, a dispoziţiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (...) cu privire la H.G. nr. 1354/2001 privind atestarea domeniului public al judeţului Iaşi, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul Iaşi (...) act administrativ unilateral cu caracter individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 (...)".

128 Motivarea Instanţei Supreme a fost că „referitor la dispoziţiile legale sus-menţionate, Curtea Constituţională (*DCC nr. 425 şi 426 din 10 aprilie 2008, M.Of. nr. 354 din 8 mai 2008*) a reţinut că acestea sunt constituţionale, prin raportare la următoarele prevederi din Legea fundamentală: art. 1 alin. (5), care instituie obligativitatea respectării Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor; art. 15 alin. (2), care prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile; art. 16 alin. (1), care consacră egalitatea cetăţenilor în faţa legii şi a autorităţilor publice; art. 20 alin. (2) referitoare la principiul priorităţii tratatelor privitoare la drepturile omului, la care România este parte; art. 21 privind accesul liber la justiţie; art. 23 referitor la libertatea individuală şi art. 44 privind dreptul de proprietate privată.

129 În procesul de aplicare la speţă a dispoziţiilor (...) art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (...) reprezentând temeiul de drept al invocării excepţiei de nelegalitate, judecătorului naţional îi revine rolul de

aprecia, pe de o parte, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituţie, republicată, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte (cum este cazul Convenţiei europene a drepturilor omului) şi, pe de altă parte, în sensul art. 148 alin. (2) din Constituţie, republicată, cu privire la compatibilitatea şi concordanţa normelor din dreptul intern cu reglementările şi jurisprudenţa comunitare.

În acest sens, judecătorul naţional, în calitate de prim judecător al Convenţiei europene a drepturilor omului, are obligaţia de a „asigura efectul deplin al normelor acesteia (Convenţiei), asigurându-le preeminenţa faţă de orice altă prevedere contrară din legislaţia naţională, fără să fie nevoie să aştepte abrogarea acesteia de către legiuitor (*mutatis mutandis*, *V. împotriva Belgiei*, Hotărârea din 29 noiembrie 1991, seria A nr. 214-C, p. 84, §26) (C.E.D.O., Hotărârea din 26 aprilie 2007, cauza *D.P. împotriva României (nr. 2)* (Cererea nr. 71.525/01), §103, în M.Of. nr. 830 din 5 decembrie 2007). **130**

În privinţa rolului ce revine judecătorului naţional, în calitate de prim judecător comunitar, Curtea de Justiţie de la Luxemburg a reţinut că «este de competenţa instanţei naţionale să asigure pe deplin aplicarea dreptului comunitar, îndepărtând sau interpretând, în măsura necesară, un act normativ naţional precum legea generală privind dreptul administrativ, care i s-ar putea opune. Instanţa naţională poate pune în aplicare principiile comunitare ale securităţii juridice şi protecţiei încrederii legitime în aprecierea comportamentului atât al beneficiarilor fondurilor pierdute, cât şi al autorităţilor administrative, cu condiţia ca interesul Comunităţii să fie pe deplin luat în considerare» (hotărârea din 13 martie 2008, cauzele conexate C-383/06 şi C-385/06). **131**

De aceea, se reţine că, în exercitarea rolului ce revine judecătorului naţional, ca prim judecător convenţional şi comunitar, prin raportare la Convenţia europeană a drepturilor omului, la practica C.E.D.O. (blocul de convenţionalitate), precum şi la reglementările comunitare şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg, în mod corect a procedat prima instanţă înlăturând dispoziţiile din Legea contenciosului administrativ, cu modificările şi completările ulte- **132**

rioare, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea incidentală, a excepţiei de nelegalitate a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, şi reţinând că aceste dispoziţii contravin unor principii fundamentale, convenţionale şi comunitare, a căror respectare asigură exerciţiul real al drepturilor fundamentale ale omului.

133 Se reţine, deci, că dispoziţiile sus-menţionate din Legea contenciosului administrativ, în măsura în care permit cenzurarea legalităţii actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, încalcă dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenţia europeană şi în practica C.E.D.O., precum şi de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse «principiului securităţii juridice, care este implicit în totalitatea articolelor Convenţiei şi care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept» (C.E.D.O., hotărârea din 6 decembrie 2007, *B. contra României*, §39).

134 Or, sub aspectul posibilităţii de cenzurare a legalităţii unui act juridic, C.E.D.O. a reţinut că posibilitatea de a anula, fără limită în timp, o hotărâre judecătorească irevocabilă reprezintă o încălcare a principiului securităţii juridice (C.E.D.O., hotărârea din 28 octombrie 1999 în cauza *Brumărescu împotriva României*, §62, în M.Of. nr. 414 din 31 august 2000), iar în opinia separată la această hotărâre a fost introdusă o nuanţare sub acest aspect, în sensul că „atunci când încălcarea acestui principiu (al securităţii raporturilor juridice – *n.r.*) se datorează posibilităţii de a anula, fără limită în timp, o hotărâre definitivă, obligatorie şi executată (...) încălcarea trebuie considerată ca o înfrângere a dreptului la justiţie, garantat de art. 6 din Convenţie".

135 Validitatea argumentelor C.E.D.O. în speţa de faţă este susţinută de similitudinea de efecte juridice existentă între hotărârea judecătorească definitivă şi irevocabilă şi actul administrativ irevocabil (...)

136 Curtea de Justiţie de la Luxemburg a reţinut, de asemenea, în ceea ce priveşte posibilitatea de invocare a excepţiei de nelegalitate cu privire la actele instituţiilor comunitare, că, atunci când partea îndreptăţită să formuleze o acţiune în anulare împotriva unui act

comunitar depăşeşte termenul limită pentru introducerea acestei acţiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv şi nu va mai putea solicita în instanţă controlul de legalitate al acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate [hotărârea din 27 septembrie 1983, *Universität Hamburg* (C-216/82, pct. 5 şi urm.), hotărârea din 9 martie 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, pct. 10 şi urm.), hotărârea din 12 decembrie 1996, *Accrington Beef ş.a.* (C-241/95, pct. 14 şi urm.), hotărârea din 30 ianuarie 1997, *Wiljo* (C-178/95, pct. 15 şi urm.), hotărârea din 11 noiembrie 1997, *Eurotunnel ş.a.* (C-408/95, pct. 26 şi urm.), hotărârea din 15 februarie 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, pct. 28 şi urm.), hotărârea din 20 septembrie 2001, *Banks* (C-390/98, pct. 109 şi urm.) şi hotărârea din 23 februarie 2006, Atzeni ş.a. (C-346/03 şi C-529/03, pct. 30 şi urm.)].

Faţă de cele arătate, Înalta Curte reţine (...) că dispoziţiile art. 4 **137**
alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, care permit repunerea în discuţie, în mod repetat şi fără limită în timp, a legalităţii oricărui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, încalcă principiile şi drepturile fundamentale arătate, contravenind practicii C.E.D.O. şi a Curţii de Justiţie de la Luxemburg, pronunţate în situaţii juridice similare, cu atât mai mult cu cât în privinţa actelor administrative individuale admiterea excepţiei de nelegalitate produce efecte similare, ca întindere şi conţinut, cu anularea actului respectiv (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 135/2013, www.legisplus.eu*).

15. Excepţia de nelegalitate. Dovada interesului

Nu rămâne lipsită de interes excepţia de nelegalitate a unui act **138**
administrativ chiar dacă acesta nu mai este în vigoare, în măsura în care, până la momentul ieşirii din vigoare, acesta a produs efecte ce afectează interesul unei persoane, iar abrogarea nu are efecte asupra drepturilor recunoscute prin actul normativ anterior abrogării (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 180/2013, www.legalis.ro*).

139 **Notă:** În speță, excepția de nelegalitate a vizat un act administrativ cu caracter normativ și a fost invocată înainte de modificarea art. 4 din Legea nr. 554/2004 (prin Legea nr. 76/2012) în sensul că pot face obiect al excepției de nelegalitate numai actele administrative individuale. Cu toate acestea, soluția Instanței Supreme își păstrează utilitatea și cu privire la invocarea, pe cale indirectă, a nelegalității unui act administrativ individual.

Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului

(1) Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar.

(2) Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(3) Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

(4) În litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 și 21.

Comentariu

Sumar

1. Actele administrative exceptate de la orice formă de control judecătoresc [alin. (1)] 1
2. Discuții asupra unor acte administrative aparent exceptate de la contenciosul administrativ [alin. (3)] 4
3. Acte administrative exceptate de la contenciosul administrativ, pentru că sunt supuse controlului judecătoresc de drept comun [alin. (2)] 10
Jurisprudență
1. Refuz nejustificat al autorității publice. Competența instanței de judecată 17

2. Act administrativ. Act de dreptul muncii. Competenţa instanţei.....21
3. Decretele Preşedintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituţională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiţiei „înaltei competenţe profesionale".....27
4. Inadmisibilitatea contestării pe calea contenciosului administrativ a deciziei medicale asupra capacităţii de muncă.....37
5. Dispoziţie emisă în temeiul Legii nr. 10/2001 privind soluţionarea notificării de restituire a unui imobil preluat abuziv. Exceptare de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ.....43
6. Raport întocmit de ANI în cadrul procedurii de cercetare a averii. Caracterul actului. Procedura de contestare. Inadmisibilitatea atacării acestui raport pe calea contencios ului administrativ.....46
7. Contract de concesiune având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică. Act administrativ asimilat.....48
8. Ordin trecere în rezervă. Lipsa caracteristicilor specifice unui act de comandament militar. Posibilitatea cenzurării legalităţii lui pe calea contenciosului administrativ.....50
9. Decrete prezidenţiale privind graţierea individuală. Exceptarea de la controlul instanţei de contencios administrativ. Accesul liber la justiţie.....52

1. Actele administrative exceptate de la orice formă de control judecătoresc [alin. (1)]

În această categorie sunt incluse de lege doar două categorii de 1
acte administrative: **actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar.** Primele au mai fost denumite în doctrina română interbelică *acte de guvernământ* sau *acte politice care atrag răspunderea politică a autorităţilor publice emitente.* Fiind acte politice, ele nu sunt supuse controlului judecătoresc. Actele de comandament cu caracter militar au fost sustrase de la controlul judecătoresc, pentru că ele asigură ordinea şi disciplina

în unităţile militare atât de necesare şi indispensabile funcţionării eficiente a operaţiunilor militare[1].

2 Dacă totuşi, prin aceste acte exceptate de la controlul judecătoresc, se produc prejudicii particularilor, acestea vor putea fi reparate în condiţiile dreptului comun privind răspunderea persoanelor juridice de drept public pentru faptele organele lor, în condiţiile art. 221 C.civ.

3 Aceste două categorii de acte administrative au făcut obiectul analizei noastre în cadrul comentariului art. 2 din Legea nr. 554/2004 astfel încât nu mai insistăm cu alte detalii în acest loc.

2. Discuţii asupra unor acte administrative aparent exceptate de la contenciosul administrativ [alin. (3)]

4 Dispoziţiile alin. (3) al art. 5 din Legea nr. 554/2004 prevăd că anumite **acte sunt supuse unui control limitat al instanţei de contencios administrativ**, adică numai pentru exces de putere.

5 Fac parte din această categorie actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

6 Curtea Constituţională a declarat însă **neconstituţionale prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004** prin care actele administrative privind apărarea şi securitatea naţională au fost sustrase controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, cu excepţia excesului de putere, întrucât aceste prevederi legale contravin art. 126 alin. (6) din Constituţie care exceptează, de la orice formă de control judecătoresc, numai două categorii de acte – cele de comandament cu caracter militar şi cele care privesc raporturile cu Parlamentul[2].

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit., p. 344.

[2] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 302/2011 (M.Of. nr. 316 din 9 mai 2011).

Deşi Curtea Constituţională a declarat neconstituţională numai o parte din textul alin. (3) al art. 5 din Legea nr. 554/2004, anume aceea care se referă la actele administrative privind apărarea şi securitatea naţională, prin analogie şi celelalte prevederi ale acestui text legal, care exceptează alte acte administrative de la contenciosul administrativ, sunt neconstituţionale. 7

Întrucât în mod formal aceste prevederi legale nu au fost încă declarate neconstituţionale, actele care intră sub incidenţa lor pot fi atacate, pentru orice motiv de nelegalitate, la instanţa de contencios administrativ în faţa căreia se va putea invoca excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor legale prohibitive. 8

În aceste condiţii, decelarea trăsăturilor specifice ale actelor administrative la care se referă art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu mai prezintă un real interes pentru instituţia contenciosului administrativ, întrucât nu mai pot fi exceptate de la această formă de control judecătoresc. 9

3. Acte administrative exceptate de la contenciosul administrativ, pentru că sunt supuse controlului judecătoresc de drept comun [alin. (2)]

Spre deosebire de actele politice şi de comandament cu caracter militar, care sunt exceptate oricărui control judecătoresc, **anumite acte administrative sunt sustrase doar controlului pe calea contenciosului administrativ**, legiuitorul transferându-le în competenţa instanţelor de drept comun. 10

Astfel, în alin. (2) al art. 5 din Legea nr. 554/2004 se prevede că nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, **o altă procedură judiciară.** 11

Deşi în doctrină au fost criticate[1)], aceste dispoziţii legale au fost declarate constituţionale de către Curtea Constituţională care a constatat că ele nu contravin prevederilor art. 126 alin. (6) din 12

[1)] A se vedea, în acest sens, *C.L. Popescu*, Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004, p. 5.

Constituţie. Astfel, Curtea a decis că „textul constituţional nu este încălcat, deoarece acesta se limitează numai la reglementarea constituţională a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice pe calea contenciosului administrativ, de la care fac excepţie în mod absolut numai două categorii de acte, cele de comandament cu caracter militar şi cele care privesc raporturile cu Parlamentul, care prin natura lor nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc". Or, în ce priveşte actele prevăzute de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, Curtea a precizat că acestea sunt supuse unui recurs paralel care este permis şi de prevederile art. 52 alin. (1) şi (2) din Constituţie. Astfel, Curtea subliniază faptul că acest text constituţional „prevede îndreptăţirea persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, de a obţine recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei", arătând în continuare că atât condiţiile, cât şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică, dispoziţie care trebuie corelată şi cu teza finală a textului art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004[1)].

13 Având în vedere aceste dispoziţii ale art. 52 alin. (2) şi art. 126 alin. (6) din Constituţie, un act administrativ poate fi sustras de la controlul instanţelor de contencios administrativ şi atribuit în competenţa instanţelor de drept comun numai printr-o lege organică[2)].

14 Cu alte cuvinte, potrivit acestor dispoziţii constituţionale, controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ reprezintă regula în materie, iar excepţiile de la această regulă pot fi stabilite numai prin lege organică.

15 În legislaţia noastră există asemenea legi speciale, mai ales în materia proprietăţii, care prevăd că actele administrative emise în baza lor sunt supuse controlului judecătoresc al instanţelor de drept comun. Astfel, de exemplu, potrivit art. 53 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, hotărârile Comisiei judeţene de stabilire

[1)] A se vedea DCC nr. 182/2006 (M.Of. nr. 366 din 26 aprilie 2006).

[2)] Pentru domeniile în care pot fi adoptate legi organice, a se vedea art. 73 din Constituţie.

a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor se atacă cu plângere la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul, în termen de 30 de zile de la comunicare. De asemenea, potrivit art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, decizia sau, după caz, dispoziţia motivată de respingere a notificării sau a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde îndreptăţită la Secţia civilă a tribunalului în a cărui circumscripţie se află sediul unităţii deţinătoare sau, după caz, al entităţii învestite cu soluţionarea notificării, în termen de 30 de zile de la comunicare.

În aceste situaţii, instanţa de contencios administrativ nu va respinge acţiunea în anulare ca inadmisibilă, ci îşi va declina competenţa în favoarea instanţei de drept comun competente, urmând procedura reglementată de art. 131 şi 132 C.civ.[1] **16**

---

[1] Aceste texte legale au următorul conţinut:

Art. 131. Verificarea competenţei. (1) La primul termen de judecată la care părţile sunt legal citate în faţa primei instanţe, judecătorul este obligat, din oficiu, să verifice şi să stabilească dacă instanţa sesizată este competentă general, material şi teritorial să judece pricina, consemnând în cuprinsul încheierii de şedinţă temeiurile de drept pentru care constată competenţa instanţei sesizate. Încheierea are caracter interlocutoriu. *(2)* În mod excepţional, în cazul în care pentru stabilirea competenţei sunt necesare lămuriri ori probe suplimentare, judecătorul va pune această chestiune în discuţia părţilor şi va acorda un singur termen în acest scop.

Art. 132. Soluţionarea excepţiei. (1) Când în faţa instanţei de judecată se pune în discuţie competenţa acesteia, din oficiu sau la cererea părţilor, ea este obligată să stabilească instanţa judecătorească competentă ori, dacă este cazul, un alt organ cu activitate jurisdicţională competent. *(2)* Dacă instanţa se declară competentă, va trece la judecarea pricinii. Încheierea poate fi atacată numai odată cu hotărârea pronunţată în cauză. *(3)* Dacă instanţa se declară necompetentă, hotărârea nu este supusă niciunei căi de atac, dosarul fiind trimis de îndată instanţei judecătoreşti competente sau, după caz, altui organ cu activitate jurisdicţională competent. *(4)* Dacă instanţa se declară necompetentă şi respinge cererea ca inadmisibilă întrucât este de competenţa unui organ fără activitate jurisdicţională sau ca nefiind de competenţa instanţelor române, hotărârea este supusă numai recursului la instanţa ierarhic superioară.

Jurisprudență

1. Refuz nejustificat al autorității publice. Competența instanței de judecată

17 „Înalta Curte a reținut că obiectul cererii introductive îl reprezintă obligarea pârâților Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor și Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor la soluționarea cu celeritate a dosarului de despăgubiri, numirea unui evaluator autorizat, care să efectueze lucrarea de specialitate în vederea stabilirii măsurilor reparatorii prin echivalent pentru imobilele situate în Rm. Vâlcea, fostă stradă L. și emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubiri.

18 Înalta Curte a constatat că în cauza dedusă judecății sunt incidente dispozițiile Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, care prin prevederile art. 35 alin. (1) și (2) stabilesc faptul că persoana care se consideră îndreptățită se poate adresa la Secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul entității.

19 Dispozițiile Legii nr. 165/2013 au prevăzut procedura de urmat și competența de soluționare a cererilor de restituire, fiind abrogate prin prevederile art. 50 lit. c),din actul normativ indicat, dispozițiile din Titlul VII al Legii nr. 247/2005, astfel încât competența de soluționare, atât a cererilor de anulare a deciziilor emise cu respectarea art. 33 și 34 din lege, precum și în cazul în care entitatea învestită de lege nu emite decizia în termenele prevăzute la art. 33 și 34 din lege, revine numai Secției civile a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul entității.

20 Conform dispozițiilor legale, entitatea mai întâi învestită cu soluționarea cererii reclamantului este instituția primarului Râmnicu Vâlcea, care a emis decizia din data de 29 aprilie 2010, prin care se propune acordarea de despăgubiri persoanei îndreptățite Z.C.G. pentru imobilul teren în suprafață de 296 m.p. și construcții, aflat în intravilanul municipiului, str. V.I.L., (actual Calea lui Traian), motiv

pentru care competența de soluționare a prezentului litigiu aparține Tribunalului Vâlcea, Secția civilă" (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1987/2015, www.scj.ro*).

2. Act administrativ. Act de dreptul muncii. Competența instanței

Prin acțiunea formulată, reclamantul a solicitat obligarea pârâtului (Ministerul Afacerilor Externe) la soluționarea adresei din 10 iulie 2012, prin care solicita comunicarea gradului consular sau diplomatic care i s-a acordat, urmare a îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 269/2003, în vederea dobândirii calității de membru al Corpului diplomatic și consular al României, precum și acordarea efectivă a gradului respectiv. 21

Reclamantul este angajat al autorității pârâte în temeiul unui contract individual de muncă, conform art. 14 alin. (1) din H.G. nr. 8/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, neavând, deci, calitatea de funcționar public. 22

De asemenea, din economia dispozițiilor Legii nr. 269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României, rezultă că personalul diplomatic și consular din cadrul Ministerului Afacerilor Externe este angajat în baza unui contract individual de muncă. 23

Potrivit dispozițiilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 269/2003, invocate de reclamant drept temei juridic al drepturilor pretinse prin acțiune, „Persoanelor admise prin concurs în Corpul diplomatic și consular al României, precum și absolvenților Academiei Diplomatice li se acordă grade diplomatice sau consulare în funcție de vechimea avută în domenii de activitate apropiate de cele ale Ministerului Afacerilor Externe, echivalentă cu stagiile pentru gradele diplomatice sau consulare". 24

Rezultă, din dispozițiile legale citate, că solicitarea adresată de către reclamant autorității pârâte și, implicit, obiectul acțiunii nu vizează un act administrativ, ci un act pe care autoritatea pârâtă, în calitate de angajator, este competentă să îl emită, conform prevederilor legale sus-menționate, în legătură cu raportul de muncă pe care îl are cu reclamantul, litigiul fiind, deci, unul de dreptul muncii. 25

26 Aşa fiind, cum actul vizat prin acţiune nu este un act administrativ, iar reclamantul are calitatea de personal contractual salariat, raporturilor dintre acesta şi autoritatea pârâtă nefiindu-le aplicabile dispoziţiile Legii nr. 188/1999, ci cele ale legislaţiei muncii, conform art. 6 lit. a) din acest act normativ, urmează a se stabili competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Bucureşti, Secţia a VIII-a conflicte de muncă şi asigurări sociale (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1209/2015, www.scj.ro*).

3. Decretele Preşedintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituţională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiţiei „înaltei competenţe profesionale"

27 La data de 25 martie 2013, Preşedintele României a emis Decretul nr. 326/2013 privind numirea unui judecător la Curtea Constituţională (M.Of. nr. 159 din 25 martie 2013).

28 La data de 21 noiembrie 2013, Asociaţia Magistraţilor din România formulează o acţiune în contencios administrativ împotriva Preşedintelui României şi a Administraţiei Prezidenţiale prin care solicită anularea actului administrativ –Decretul Preşedintelui nr. 326/2013, motivând neîntrunirea condiţiei referitoare la înalta competenţă profesională a persoanei numite în funcţia de judecător la Curtea Constituţională. Acţiunea a fost înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, formând obiectul dosarului nr. 7.652/2/2013.

29 La data de 24 iunie 2014, după ce introduce în cauză în calitate de intervenient pe beneficiarul actului contestat, instanţa dispune sesizarea Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepţie invocată de Preşedintele României şi Administraţia Prezidenţială

30 Examinând excepţia de neconstituţionalitate, Curtea a reţinut că actele juridice ale Preşedintelui României, adoptate în exercitarea atribuţiilor mandatului constituţional, sunt decretele prezidenţiale.

Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voinţă, realizate în scopul de a produce efecte juridice, şi pot avea caracter individual sau normativ. Dispoziţiile constituţionale prevăd, sub sancţiunea inexistenţei actului, publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, dată de la care acesta intră în vigoare. Toate decretele au caracter executoriu, fiind general obligatorii, autorităţile statului cărora le sunt destinate fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a celor statuate în cuprinsul actului. Potrivit dispoziţiilor art. 100 alin. (2) din Constituţie, unele decrete ale Preşedintelui se contrasemnează de prim-ministru.

Acestor acte juridice le sunt aplicabile dispoziţiile art. 126 alin. (6) din Constituţie, potrivit cărora: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar. Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale". Aşa fiind, în măsura în care, prin obiectul de reglementare, decretele Preşedintelui nu se circumscriu sferei actelor exceptate, ele pot fi atacate în contencios administrativ, potrivit dispoziţiilor Legii nr. 554/2004. **31**

Potrivit dispoziţiilor constituţionale ale art. 142 coroborate cu cele ale art. 143, numirea în funcţia de judecător al Curţii Constituţionale este condiţionată de îndeplinirea a trei condiţii cumulative: **32**

- pregătire juridică superioară;
- cel puţin 18 ani vechime în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior;
- înaltă competenţă profesională.

În cazul numirii judecătorilor constituţionali de către Preşedintele României, verificarea îndeplinirii celor trei condiţii prevăzute de art. 143 din Constituţie este atributul exclusiv al Preşedintelui României. **33**

Sub aspectul verificării condiţiilor constituţionale şi legale pe care persoana numită în funcţia de judecător constituţional trebuie **34**

să le întrunească, dacă în privinţa primelor două condiţii (pregătire juridică superioară şi vechimea de cel puţin 18 ani în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior), verificarea are la bază date concrete, obiective, susceptibile a fi supuse unui control judecătoresc al instanţelor de drept comun sau al Curţii Constituţionale (în cazul numirilor făcute de Parlament), în ceea ce priveşte cea de-a treia condiţie (înalta competenţă profesională), aceasta implică evaluarea şi decizia exclusivă a autorităţilor abilitate de Constituţie să facă numirea, în temeiul unor aprecieri proprii. Astfel, marja de apreciere a Preşedintelui României sau, după caz, a Senatului şi a Camerei Deputaţilor în exercitarea atribuţiei de a numi judecătorii constituţionali nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condiţiilor obiective, cuantificabile (legea stabilind în ceea ce priveşte rangul studiilor şi al vechimii juridice nivelul minimal al condiţiilor pe care persoana numită trebuie să le respecte), ci vizează şi aspecte de oportunitate, autorităţile competente având libertate absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiţia „înaltei competenţe profesionale".

35 Instanţele judecătoreşti nu pot analiza şi cenzura opţiunea Preşedintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituţională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerinţa înaltei competenţe profesionale, în condiţiile stabilite de Constituţia României, ci pot doar să verifice şi să decidă în legătură cu îndeplinirea condiţiilor obiective prevăzute de lege.

36 Prin urmare, Curtea constată că dispoziţiile art. 8 alin. (1) raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sunt constituţionale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Preşedintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituţională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiţiei „înaltei competenţe profesionale" (*DCC nr. 459 din 16 septembrie 2014, M.Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014*).

4. Inadmisibilitatea contestării pe calea contenciosului administrativ a deciziei medicale asupra capacității de muncă

În speță, reclamanta S.I. a învestit instanța de judecată cu o cerere de anulare a Deciziei nr. 674 din 7 octombrie 2011 emisă de Comisia Superioară din cadrul Institutului Național de Expertiză Medicală și Recuperare a Capacității de Muncă prin care s-a stabilit că „nu se încadrează în grad de invaliditate". 37

Corelativ, a mai solicitat emiterea unei noi decizii prin care să fie încadrată în gradul II de invaliditate, începând cu data de 1 iulie 2011, precum și despăgubiri materiale. 38

Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004: „nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară". 39

Or, după cum bine a observat judecătorul de la Curtea de Apel, sunt incidente dispozițiile art. 70 alin. (2) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice care stabilesc competențele pârâtului Institutul Național de Expertiză Medicală și Recuperare a Capacității de Muncă în activitatea de expertiză medicală și recuperare a capacității de muncă, precum și cele cuprinse în art. 71 din același act normativ, care identifică procedura (condițiile și termenele) de contestare a deciziei medicale asupra capacității de muncă la organul emitent și, ulterior, la instanțele judecătorești. 40

Cauza de față, având natura unui litigiu de asigurări sociale, intră în competența de primă instanță a tribunalului, potrivit normei cuprinse în art. 153 lit. e) din Legea nr. 263/2010. 41

Ca urmare, având în vedere că, din punct de vedere teritorial, sunt incidente prevederile art. 154 alin. (2) din același act normativ, reclamanta învestind instanța de la sediul pârâtului, în temeiul art. 22 alin. (5) C.proc.civ. din 1865, se va stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului București, Secția litigii de muncă și asigurări sociale (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3447/2013, www.legalis.ro*). 42

5. Dispoziție emisă în temeiul Legii nr. 10/2001 privind soluționarea notificării de restituire a unui imobil preluat abuziv. Exceptare de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ

43 Excepția de nelegalitate poate avea ca obiect numai actele administrative unilaterale supuse regimului contenciosului administrativ, altfel spus, acele acte administrative unilaterale susceptibile de a fi supuse controlului de legalitate în temeiul Legii nr. 554/2004 și pe calea unei acțiuni directe.

44 Nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate actele unilaterale care fie nu au natură juridică administrativă, fie sunt exceptate de la controlul exercitat pe calea contenciosului administrativ în temeiul art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, actele autorităților publice care privesc relația cu Parlamentul, actele de comandament cu caracter militar și actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

45 Prin urmare, dispoziția prin care entitatea deținătoare soluționează o notificare privind restituirea unui imobil preluat abuziv, în temeiul Legii nr. 10/2001, fiind supusă contestației la Secția civilă a tribunalului, conform art. 26 din actul normativ menționat, nu poate fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ nici prin acțiune directă, nici prin intermediul excepției de nelegalitate (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 508/2011, www.legalis.ro*).

6. Raport întocmit de ANI în cadrul procedurii de cercetare a averii. Caracterul actului. Procedura de contestare. Inadmisibilitatea atacării acestui raport pe calea contenciosului administrativ

46 Raportul de evaluare întocmit de inspectorul de integritate în temeiul dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, ca parte a procedurii privind activitatea de evaluare a averii, nu se poate contesta

direct la instanţa de contencios administrativ, el neavând trăsăturile unui act administrativ, întrucât nu produce efecte juridice prin el însuşi. Acest raport constituie un simplu act de sesizare al Comisiei de cercetare a averilor prevăzute în Legea nr. 115/1996, ce poate fi contestat în faţa instanţei de contencios administrativ doar odată cu actul de finalizare a procedurii desfăşurate de această comisie.

Faptul că prin art. 17 alin. (7) din Legea nr. 176/2010 legiuitorul a făcut trimitere la dispoziţiile art. 22 alin. (1) şi (2) din acelaşi act normativ nu trebuie să conducă la concluzia că raportul de evaluare a averii poate fi contestat în procedura prevăzută pentru raportul întocmit în situaţia identificării unui conflict de interese sau a unei incompatibilităţi, instanţa de judecată neputând să se pronunţe direct asupra caracterului justificat ori nejustificat al dobândirii averii, câtă vreme este obligatorie etapa cercetării averii de către comisia omonimă constituită la nivelul curţilor de apel (finalizată printr-o ordonanţă motivată, potrivit art. 10^4 din Legea nr. 115/1996 – prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluţionare instanţei de judecată, dar şi clasarea cauzei, atunci când constată că proveniența bunurilor este justificată) şi care ar fi practic suprimată într-o interpretare contrară (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5637/2013, www.legalis.ro*). 47

7. Contract de concesiune având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică. Act administrativ asimilat

Contractul de concesiune, având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri din proprietatea publică, este asimilat actului administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. 48

Per a contrario, contractul de concesiune care are ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate privată a statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, nu este supus competenţei instanţelor de contencios administrativ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 6/2011, www.legalis.ro; B.C. nr. 6-7/2011*). 49

8. Ordin trecere în rezervă. Lipsa caracteristicilor specifice unui act de comandament militar. Posibilitatea cenzurării legalității lui pe calea contenciosului administrativ

50 Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, nu pot fi atacate în contencios administrativ actele de comandament cu caracter militar, adică acele acte administrative ce se referă la probleme strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare în conducerea trupei, în timp de pace sau război, sau după caz, la îndeplinirea serviciului militar.

51 Orice alte acte emise de autoritățile militare, străine de necesitățile propriu-zise ale acțiunilor militare, cum ar fi și ordinele de trecere în rezervă ale militarilor, nu sunt acte de comandament militar în sensul art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004 și pot fi astfel cenzurate pe calea contenciosului administrativ (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 532/2006, www.legalis.ro*).

9. Decrete prezidențiale privind grațierea individuală. Exceptarea de la controlul instanței de contencios administrativ. Accesul liber la justiție

52 Decretele privind grațierea individuală sunt acte juridice unilaterale de drept public prin care se manifestă două voințe, dar care produc același efect și independent de faptul că acestea sunt numite acte administrative complexe sau acte administrative atipice, cu certitudine aceste acte juridice nu pot fi asimilate unei alte categorii de acte administrative, fiind rezultatul unor raporturi de natură constituțională, pe de o parte, între cei doi șefi ai executivului, pe de altă parte, cu Parlamentul.

53 Rațiunea obligației de a se contrasemna aceste decrete de către primul-ministru constă tocmai în exercitarea unui control parlamentar indirect ce ține de principiul democrației constituționale instituit prin art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată.

În consecință, în ipoteza în care decretele de grațiere sunt considerate acte administrative (complexe sau atipice), acestea nu sunt supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, fiind aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituția României și a art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004. Faptul că în anumite perioade un decret de grațiere individuală (sau o revocare a grațierii) are mai multă rezonanță socială nu poate schimba regimul juridic aplicabil acestuia. 54

Astfel, împrejurarea invocată în cauză, că celelalte posibilități constituționale de verificare de către Parlament a decretelor nu sunt eficiente datorită succesiunii la putere, sunt chestiuni care exced cadrului litigiului. 55

Condițiile și limitele exercitării dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică se stabilesc prin lege organică. Legea organică, respectiv Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin dispozițiile art. 5 prevede care sunt actele exceptate controlului instanței de contencios administrativ și limitele acestuia, preluând, la alin. (1) lit. a) și excepția prevăzută de art. 126 alin. (6) din Constituția României, respectiv actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1840/2005, www.legalis.ro*). 56

Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale

(1) Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite.

(2) Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1), dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională.

(3) Actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative speciale poate fi atacat direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac.

(4) Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului,

este obligată să notifice decizia de renunţare organului administrativ-jurisdicţional în cauză. Partea sesizează instanţa de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situaţie, procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7 nu se mai efectuează.

Comentariu

Sumar

1. Caracterul facultativ al jurisdicţiilor administrative speciale 1
2. Termenul şi condiţiile sesizării instanţei de contencios administrativ 5
Jurisprudenţă
1. Achiziţii publice. Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor. Jurisdicţie administrativă 9
2. Răspunderea materială a militarilor. Comisia de Jurisdicţie a Imputaţiilor 20
3. Răspunderea materială a militarilor. Procedura administrativ-jurisdicţională. Neconstituţionalitate 30

1. Caracterul facultativ al jurisdicţiilor administrative speciale

1 Aceste jurisdicţii au fost instituite prin art. 21 alin. (4) din Constituţie care prevede că „jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite". Principiile care stau la baza acestor jurisdicţii şi care le aseamănă cu jurisdicţia ordinară au fost analizate în cadrul comentariului la art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004.

2 Raţiunea pentru care jurisdicţiile administrative speciale sunt facultative este aceea de **a nu se obstrucţiona accesul la justiţie**. Astfel, cel lezat într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ, care este susceptibil de a fi atacat în faţa unei jurisdicţii administrative speciale reglementate de lege, are libertatea de a alege între această procedură şi procedura la instanţa de contencios administrativ competentă. El nu se poate adresa însă în paralel ambelor ordine de jurisdicţie (administrativă şi ordinară) întrucât *electa una via non datur recursus ad alteram*.

3 Dar dacă persoana vătămată a optat pentru jurisdicţia specială, ea are posibilitatea să renunţe la această jurisdicţie, chiar şi în calea

de atac, în favoarea instanţei de contencios administrativ. În acest caz, partea are însă obligaţia să notifice decizia sa de renunţare organului administrativ-jurisdicţional sesizat, pentru că altfel acesta poate continua judecata.

Dacă partea a optat pentru jurisdicţia specială, actul administrativ-jurisdicţional prin care a fost soluţionată cererea sa de anulare sau modificare a actului administrativ ilegal poate fi atacat la o altă jurisdicţie administrativă specială (dacă o asemenea cale de atac este prevăzută de lege) ori la instanţa competentă de contencios administrativ. Şi în acest din urmă caz, persoana vătămată poate deci alege între calea de atac la jurisdicţia administrativă specială, dacă ea există, şi calea de atac la instanţa de contencios administrativ. Deci, este cert că şi împotriva actului administrativ-jurisdicţional persoana interesată are deschisă calea de atac la instanţa judecătorească, fiind pe deplin asigurat dreptul de acces liber la justiţie. 4

2. Termenul şi condiţiile sesizării instanţei de contencios administrativ

Dacă partea vătămată nu înţelege să apeleze la jurisdicţia specială prevăzută de lege şi preferă să atace actul administrativ la instanţa de contencios administrativ competentă, va trebui să urmeze regulile procedurale prevăzute de Legea nr. 554/2004 atât în ce priveşte îndeplinirea procedurii prealabile reglementate de art. 7 din această lege, cât şi termenul de sesizare a instanţei stabilit în art. 11 din aceeaşi lege, sub rezerva unor reglementări speciale derogatorii. 5

Dacă partea a optat pentru jurisdicţia specială, dar ulterior renunţă la judecata în faţa organului administrativ-jurisdicţional, aceasta va trebui să sesizeze instanţa de contencios administrativ competentă într-un **termen de 15 zile** de la data comunicării deciziei sale de renunţare organului administrativ-jurisdicţional sesizat, iar procedura administrativă prealabilă nu mai trebuie efectuată. 6

Aceleaşi reguli se aplică şi în cazul în care cauza a fost soluţionată de organul administrativ-jurisdicţional, însă partea nu înţelege să atace actul administrativ-jurisdicţional emis în acea cauză, la o altă jurisdicţie specială, dacă o asemenea cale de atac există, preferând 7

să-l atace la instanța de contencios administrativ, cu singura deosebire că **termenul de 15 zile pentru sesizarea instanței curge de la data comunicării actului administrativ-jurisdicțional.**

8 Termenul de 15 zile devine inaplicabil în cazul în care legea specială prevede un alt termen. Astfel, de exemplu, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, deciziile Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor pot fi atacate cu plângere la instanța judecătorească[1)] în termen de 10 zile de la comunicare.

Jurisprudență

1. Achiziții publice. Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Jurisdicție administrativă

9 Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile art. 271 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, dispoziții care au următorul cuprins: „Sub sancțiunea respingerii contestației ca tardivă, aceasta se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante, nu mai târziu de expirarea termenelor prevăzute la art. 256[2]. Contestatorul va atașa la contestație și copia actului atacat, în cazul în care acesta a fost emis, precum și copii ale înscrisurilor prevăzute la art. 270 alin. (1), dacă acestea sunt disponibile".

10 În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 21 alin. (3) privind dreptul la un proces echitabil.

11 Examinând excepție de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că, în cuprinsul art. 255 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, legiuitorul nu a stabilit obligația persoanelor de a urma numai calea administrativ-jurisdicțională în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Dimpotrivă, sintagma „poate solicita" are semnificația de recunoaștere în persoana contestatorului

[1)] În acest caz, instanța competentă este curtea de apel în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea contractantă [art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

a facultăţii de a apela la o cale de atac administrativ-jurisdicţională, iar nicidecum a obligaţiei de a urma această cale. Concluzia se desprinde şi din dispoziţiile art. 256 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, care dispun *expressis verbis* că, în vederea soluţionării contestaţiilor pe cale administrativ-jurisdicţională, partea care se consideră vătămată are dreptul, iar nu obligaţia, să se adreseze Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

Textele O.U.G. nr. 34/2006 nu fixează imperativ urmarea căii 12
de atac administrativ-jurisdicţionale, ci o prevăd ca facultate de care poate beneficia persoana care se consideră vătămată. Raţiunea pentru care legiuitorul a prevăzut această cale o constituie specificul şi implicaţiile sociale, o modalitate eficientă de prevenire şi limitare a abuzului de drept, având în vedere faptul că soluţionarea contestaţiilor în materia achiziţiilor publice este necesar să se desfăşoare şi să se judece după o procedură caracterizată prin celeritate, or, este cunoscut faptul că judecarea proceselor în această materie s-ar putea întinde pe o perioadă foarte lungă.

Existenţa acestei căi nu împiedică respectiva persoană să apeleze 13
la calea de atac judiciară, la instanţele de judecată, în măsura în care apreciază că aceasta îi serveşte mai bine interesele.

Neexistând stabilită o interdicţie în privinţa sesizării directe a 14
instanţelor de judecată, persoanele pot recurge la această sesizare. În sprijinul acestei concluzii vin şi trebuie reţinute prevederile art. 8 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit cărora „Instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ [...]".

Faptul că O.U.G. nr. 34/2006 nu reia ceea ce este deja consacrat 15
de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu aduce atingere caracterului său constituţional. Chiar dacă O.U.G. nr. 34/2006 nu aminteşte de calea de atac în justiţie nu înseamnă că respectiva cale nu ar mai exista sau că O.U.G. nr. 34/2006 ar intra în conflict cu art. 21 alin. (4) din Constituţie. Cum s-a precizat, ea există în continuare, fiind reglementată de Legea nr. 554/2004 în vigoare, şi poate fi urmată de persoanele care se consideră vătămate.

16 Totodată, Curtea a reţinut că dispoziţiile criticate satisfac pe deplin cerinţa constituţională consacrată de art. 21 alin. (4), potrivit căreia „Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite", persoana vătămată având posibilitatea de a opta între contestarea actului administrativ pe calea administrativ-jurisdicţională şi formularea unei acţiuni direct în faţa instanţei judecătoreşti, în temeiul dreptului comun în materia contenciosului administrativ.

17 Aşadar, potrivit jurisprudenţei Curţii Constituţionale, o parte nu este obligată să apeleze la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, dar, din moment ce a ales această cale, trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale edictate în scopul asigurării celerităţii procedurilor.

18 Ţinând cont de argumentele expuse mai sus, respingerea ca tardivă a contestaţiei formulate fără respectarea condiţiilor legale, având în vedere că persoana care contestă trebuie să manifeste o minimă diligenţă, nu apare ca fiind disproporţionată faţă de scopul urmărit, respectiv urmărirea interesului public. Aşadar, Curtea nu poate reţine încălcarea art. 21 alin. (3) din Constituţie şi respinge, ca neîntemeiată, excepţia de neconstituţionalitate (*DCC nr. 701 din 27 noiembrie 2014, M.Of. nr. 64 din 26 ianuarie 2015*).

19 **Notă:** O.U.G. nr. 34/2006 a fost abrogată expres de art. 238 din Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice, care a intrat în vigoare la data de 26 mai 2016. În prezent, contestarea actelor emise în procedura de atribuire a contractelor de achiziţii publice se face potrivit Legii nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor. Similar vechii reglementări, Legea nr. 101/2016 reglementează dreptul persoanei vătămate de a se adresa, la alegere, Consiliului sau instanţei de judecată, potrivit prevederilor acestei legi.

2. Răspunderea materială a militarilor. Comisia de Jurisdicţie a Imputaţiilor

Obiectul acţiunii în cauza de faţă îl constituie contestaţia formulată 20
de reclamantă împotriva Deciziei de imputare nr. 500.016/2014 emisă de I.J.P. Botoşani, precum şi a Hotărârii nr. 54/2014 emisă de Comisia de Jurisdicţie a Imputaţiilor din cadrul M.A.I.

Actele administrative sus-menţionate, contestate în cauză, sunt 21
emise în temeiul O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor.

Anterior învestirii instanţei, împotriva deciziei de imputare au fost 22
exercitate căile de atac administrativ-jurisdicţionale reglementate de art. 30 şi urm. din O.G. nr. 121/1998, procedura administrativ-jurisdicţională fiind finalizată prin Hotărârea nr. 54/2014, emisă de Comisia de Jurisdicţie a Imputaţiilor din cadrul M.A.I., act administrativ-jurisdicţional cu caracter definitiv, potrivit art. 31 alin. (4) din aceeaşi ordonanţă.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 defineşte 23
actul administrativ-jurisdicţional ca fiind actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială [art. 2 alin. (1) lit. d)].

Pe de altă parte, în considerarea caracterului facultativ al 24
jurisdicţiilor administrative speciale, stabilit prin Constituţia României, Legea nr. 554/2004 prevede, la art. 6, reguli procedurale conform cărora actele administrative susceptibile de a face obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor art. 7 alin. (1), referitoare la procedura prealabilă administrativă, dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ jurisdicţională; dacă, însă, persoana care se consideră vătămată a optat pentru procedura administrativ-jurisdicţională, în lipsa unor prevederi exprese derogatorii, actul administrativ jurisdicţional prin care este finalizată procedura va constitui obiectul acţiunii în contencios administrativ, în temeiul art. 1 alin. (1) şi art. 8 alin. (1) din Lege.

În acest sens sunt dispoziţiile art. 43 din O.G. nr. 121/1998, 25
potrivit cărora în situaţia în care, după epuizarea căilor de atac admi-

nistrative, persoanele obligate la repararea prejudiciului în condiţiile acestei ordonanţe consideră că au fost lezate într-un drept legitim se pot adresa instanţei judecătoreşti competente, potrivit legii.

26 Dispoziţiile legii speciale nu prevăd, aşadar, în mod explicit care este instanţa competentă să soluţioneze contestaţia formulată de persoanele interesate, norma legală în discuţie fiind una de trimitere la dreptul comun în materie, care este Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

27 Interpretând în corelaţie prevederile acestei din urmă legi cu cele ale O.G. nr. 121/1998, Înalta Curte constată că decizia de imputare are natura juridică a unui act administrativ tipic, susceptibil să facă obiectul unei jurisdicţii administrative speciale şi că reclamanta a urmat ambele căi de atac administrativ-jurisdicţionale, prevăzute în art. 30-31 din O.G. nr. 121/1998, ultimul act, cu caracter definitiv în sistemul administrativ, fiind hotărârea Comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor din cadrul ministerului de resort.

28 Aşadar, deşi angajarea propriu-zisă a răspunderii materiale a reclamantei se face prin decizia de imputare, în considerarea efectelor specifice procedurii administrativ-jurisdicţionale, competenţa instanţei este determinată de rangul central al autorităţii emitente a hotărârii cu caracter definitiv în sistemul administrativ, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

29 Faţă de cele arătate, competenţa de soluţionare a cauzei va fi stabilită, potrivit dispoziţiilor legale susmenţionate, în favoarea Curţii de Apel Suceava, Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 667/2015, www.legalis.ro*).

3. Răspunderea materială a militarilor. Procedura administrativ-jurisdicţională. Neconstituţionalitate

30 Obiectul excepţiei de neconstituţionalitate îl constituie dispoziţiile art. 43 din O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, dispoziţii care au următorul cuprins: „În situaţia în care, după epuizarea acestor căi de atac, persoanele obligate la repararea

prejudiciului în condiţiile prezentei ordonanţe consideră că au fost lezate într-un drept legitim se pot adresa instanţei judecătoreşti competente, potrivit legii".

În opinia autorului excepţiei de neconstituţionalitate, dispoziţiile 31
legale criticate încalcă prevederile constituţionale cuprinse în art. 21 privind accesul liber la justiţie.

Examinând excepţia de neconstituţionalitate, Curtea reţine că 32
autorul excepţiei de neconstituţionalitate se raportează la art. 21 din Constituţie, însă din motivarea sa, care se referă la impunerea obligativităţii unei jurisdicţii speciale administrative prin ordonanţa criticată, Curtea poate trage concluzia, în mod rezonabil, că acesta a dorit să se raporteze la art. 21 alin. (4) din Constituţie care prevede că „Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite".

Curtea constată că O.G. nr. 121/1998 reglementează regimul 33
răspunderii materiale a militarilor. Astfel, potrivit acestei ordonanţe, în momentul în care se constată existenţa unui prejudiciu săvârşit de către un militar, comandantul sau şeful unităţii care a constatat sau a luat cunoştinţă de producerea unei pagube dispune, în scris, de îndată, efectuarea cercetării administrative, iar aceasta se face de către comisia de cercetare administrativă din unitatea în care s-a produs paguba sau de la eşaloanele superioare ori de organele de control specializate (art. 22 din ordonanţă). Obligarea la plata despăgubirilor pentru pagubele produse sau a contravalorii bunurilor şi serviciilor nedatorate, precum şi obligarea la restituirea sumelor încasate fără drept se fac prin decizie de imputare, iar aceasta se emite de către comandantul sau şeful unităţii a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă şi constituie titlu executoriu [art. 25 alin. (1) şi (2) din ordonanţă]. Persoana vizată de decizia de imputare poate face contestaţie împotriva acesteia, iar contestaţia este soluţionată de comandantul sau şeful care a emis decizia de imputare sau de o comisie de soluţionare a contestaţiei, numită de acesta, nefiind obligatoriu ca membrii comisiei să fi participat la efectuarea cercetării administrative [art. 30 alin. (3) din ordonanţă]. Împotriva hotărârii pronunţate asupra contestaţiei cel nemulţumit poate face plângere, care se depune la unitatea care are în evidenţă

debitul, iar aceasta este obligată să o înainteze comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor în cel mult 5 zile de la înregistrare, comisie care trebuie să o soluţioneze în cel mult 60 de zile (art. 31 din ordonanţă).

34 Curtea observă că O.G. nr. 121/1998 reglementează mai multe proceduri, dintre care numai una poate fi calificată ca fiind procedură administrativ-jurisdicţională, anume cea din faţa comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor ale cărei elemente sunt reglementate la art. 31-43 din ordonanţă. Astfel, în capitolul IV din O.G. nr. 121/1998 sunt reglementate două căi de atac (în afară de cea a revizuirii prevăzută de art. 35 din ordonanţă). Prima cale de atac este, de fapt, un recurs graţios [art. 30 alin. (2) din ordonanţă], iar cea de-a doua este exercitată în faţa comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor. Dacă în primul caz se poate afirma cu certitudine că nu ne aflăm în faţa unei proceduri administrativ-jurisdicţionale şi, implicit, nici în faţa unei jurisdicţii administrative speciale, în cazul comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor se impune o analiză atentă şi amănunţită.

35 Curtea Constituţională a mai avut ocazia să se pronunţe în privinţa procedurilor administrativ-jurisdicţionale, reliefând rolul şi importanţa acestora. Astfel, potrivit Deciziei Plenului Curţii Constituţionale nr. 1 din 8 februarie 1994 (M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994), procedura administrativ-jurisdicţională constituie o măsura de protecţie care nu poate avea ca scop limitarea accesului la justiţie. În conformitate cu prevederile art. 126 din Constituţie, justiţia se înfăptuieşte de I.C.C.J. şi de celelalte instanţe judecătoreşti prevăzute de lege. Aşa fiind, existenţa unor organe administrative de jurisdicţie nu poate să ducă la înlăturarea intervenţiei instanţelor judecătoreşti, în condiţiile stabilite de lege. Această consecinţă rezultă şi din exigenţele principiului separaţiei puterilor în stat, care, în ce priveşte relaţia dintre administraţia publică şi autoritatea judecătorească, exclude posibilitatea ca un organ al administraţiei publice, chiar cu caracter jurisdicţional, să se substituie autorităţii judecătoreşti. Ca urmare, hotărârea organului de jurisdicţie administrativă este supusă controlului judecătoresc al instanţei de contencios administrativ sau al altei instanţe competente, potrivit legii, iar părţilor nu li se poate limita exercitarea acestui drept consfinţit de prevederile Constituţiei.

După introducerea art. 21 alin. (4) în urma revizuirii din 2003, Curtea Constituţională a analizat procedurile administrativ-jurisdicţionale prin prisma noilor realităţi de ordin constituţional care reclamă ca jurisdicţiile administrative speciale (şi, implicit, procedurile administrativ-jurisdicţionale din faţa acestora) să fie facultative şi gratuite. DCC

Astfel, prin nr. 5 din 15 ianuarie 2015 (M.Of. nr. 188 din 19 martie 2015), DCC nr. 271 din 23 aprilie 2015 (M.Of. nr. 502 din 8 iulie 2015) sau DCC nr. 476 din 18 iunie 2015 (M.Of. nr. 591 din 6 august 2015) şi DCC nr. 766 din 10 noiembrie 2015 (M.Of. nr. 17 din 11 ianuarie 2016), referitor la legitimitatea constituţională şi la gratuitatea procedurilor administrativ-jurisdicţionale, Curtea a statuat, pe de o parte, că, în principiu, instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicţionale nu contravine dispoziţiilor constituţionale atât timp cât decizia organului administrativ de jurisdicţie poate fi atacată în faţa unei instanţe judecătoreşti, iar existenţa unor organe administrative de jurisdicţie nu poate să ducă la înlăturarea intervenţiei instanţelor judecătoreşti în condiţiile legii. Totodată, Curtea a reţinut că accesul liber la justiţie semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanţele judecătoreşti în cazul în care consideră că drepturile, libertăţile sau interesele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiţionări; competenţa de a stabili regulile de desfăşurare a procesului în faţa instanţelor judecătoreşti revenindu-i legiuitorului, prevederile criticate reprezintă o aplicare a dispoziţiilor constituţionale cuprinse în art. 126 alin. (2), potrivit cărora „Competenţa instanţelor judecătoreşti şi procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege". Însă Curtea a reliefat caracterul facultativ şi gratuit al acestor proceduri [în acest sens fiind şi DCC nr. 80 din 16 februarie 2014 (M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014), parag. 63-66]. Astfel, Curtea a reţinut, prin raportare la propunerea de revizuire a Constituţiei care era în sensul eliminării caracterului facultativ al jurisdicţiilor administrative speciale, că, în prezent, caracterul facultativ al jurisdicţiilor administrative speciale este o garanţie a accesului liber la justiţie, alegerea – *electa una via* – aparţinând

36

cetăţeanului. Curtea a statuat că „eliminarea caracterului facultativ creează premisele instituirii unor jurisdicţii administrative obligatorii, ceea ce are drept efect excluderea posibilităţii cetăţeanului de a alege între cele două căi de acces la instanţa judecătorească, din moment ce statul va impune urmarea uneia singure ce presupune o procedură administrativ-jurisdicţională obligatorie. Aşadar, modificarea propusă este de natură a suprima o garanţie a accesului liber la justiţie".

37 Distinct de cele de mai sus, Curtea reţine că procedurile administrativ-jurisdicţionale au şi rolul de a asigura o eventuală soluţionare cu celeritate a unor litigii specifice de către o jurisdicţie administrativă specială, care, prin natura competenţelor sale, modul de numire şi mai ales calificarea membrilor săi, este în măsură să cunoască mai bine problemele specifice şi speciale ale unui domeniu de activitate care vizează administraţia publică. Din această perspectivă, astfel de proceduri administrativ-jurisdicţionale pot constitui, în măsura în care justiţiabilul interesat face apel la ele, un real mijloc de protecţie a drepturilor şi intereselor sale legitime, protecţie ce se presupune că este conferită prin analizarea litigiului făcută de o jurisdicţie specializată.

38 Având în vedere considerentele de mai sus, Curtea va analiza în continuare dacă obligaţia legală impusă părţii de a se adresa instanţei judecătoreşti numai după epuizarea căilor de atac interne (în concret, contestaţia în faţa comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor) încalcă prevederile art. 21 alin. (4) din Constituţie.

39 Curtea constată că mai întâi trebuie să stabilească natura juridică a deciziei de imputare, acest lucru fiind important pentru că procedurile administrativ-jurisdicţionale pot viza doar actele administrative [conform art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004)].

40 Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), actul administrativ este „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate

actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ;".

41 În continuare, analizând în acelaşi scop şi alte texte legale, Curtea constată că, potrivit art. 85 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, care reprezintă cadrul general pentru funcţionarii publici (militarii fiind o categorie specială de funcţionari publici): „(1) Repararea pagubelor aduse autorităţii sau instituţiei publice în situaţiile prevăzute la art. 84 lit. a) şi b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a unui ordin sau a unei dispoziţii de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situaţia prevăzută la lit. c) a aceluiaşi articol, pe baza hotărârii judecătoreşti definitive şi irevocabile. (2) Împotriva ordinului sau dispoziţiei de imputare funcţionarul public în cauză se poate adresa instanţei de contencios administrativ". Din interpretarea coroborată a dispoziţiilor legale menţionate rezultă că decizia de imputare este un act administrativ, din moment ce împotriva actului atacat justiţiabilul se poate adresa instanţei de contencios administrativ.

42 Totodată, Curtea observă că prin decizia nr. 1354 din 19 aprilie 2006 I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, a ajuns la aceeaşi concluzie, apreciind că decizia de imputare este un act administrativ. Mai mult, prin Decizia nr. 3386 din 5 iulie 2012, I.C.C.J., interpretând prevederile O.G. nr. 121/1998 în corelaţie cu normele-cadru cuprinse în Legea nr. 554/2004 şi aplicându-le împrejurărilor speţei respective, a constatat că decizia de imputare are natura juridică a unui act administrativ tipic, susceptibil să facă obiectul unei jurisdicţii administrative speciale. Prin urmare, atât dispoziţiile legale în vigoare menţionate, cât şi jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie confirmă faptul că decizia de imputare este un act administrativ.

43 Curtea va analiza şi dacă ipoteza din cauza de faţă se subsumează noţiunii de jurisdicţie administrativă specială, aşadar dacă o astfel de comisie de jurisdicţie a imputaţiilor reprezintă o autoritate administrativă în sensul art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, îndeplinind rolul de jurisdicţie administrativă specială. Această operaţiune este necesară întrucât o procedură administrativ-jurisdicţională se poate desfăşura numai în faţa unei jurisdicţii administrative speciale. Potrivit dispoziţiilor legale menţionate, jurisdicţia administrativă specială este „activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale". Curtea Constituţională a reţinut în jurisprudenţa sa [a se vedea, cu titlu exemplificativ, DCC nr. 220 din 6 mai 2004 (M.Of. nr. 539 din 16 iunie 2004), şi DCC nr. 307 din 5 iunie 2014 (M.Of. nr. 579 din 4 august 2014)] că „jurisdicţiile speciale administrative" reprezintă o activitate jurisdicţională realizată de un organ de jurisdicţie ce funcţionează în cadrul unei instituţii a administraţiei publice sau al unor autorităţi administrative autonome, care se realizează conform procedurii imperative prevăzute într-o lege specială, procedură asemănătoare cu cea a instanţelor de judecată, desfăşurată însă paralel şi separat de aceasta.

44 Aşadar, analizând art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea reţine că, pentru a fi în prezenţa unei jurisdicţii administrative speciale, este necesară întrunirea cumulativă a următoarelor condiţii: o activitate cu caracter jurisdicţional să fie desfăşurată de o autoritate publică administrativă; stările de conflict cu a căror soluţionare este sesizată autoritatea administrativ-jurisdicţională să izvorască (direct sau indirect) dintr-un act administrativ, iar rezolvarea lor să fie făcută în baza unei legi (organice); acele competenţe de stingere a situaţiilor de conflict să fie exercitate în cadrul unei proceduri guvernate de principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei activităţii administrativ-jurisdicţionale.

Ţinând cont atât de prevederile legale menţionate, cât şi de juris- 45
prudenţa Curţii Constituţionale, se constată că respectiva comisie de jurisdicţie a imputaţiilor este un organ de jurisdicţie ce funcţionează în cadrul unei instituţii a administraţiei publice. De asemenea, acest organ beneficiază de o independenţă a activităţii administrativ-jurisdicţionale. Acest lucru reiese din modul de numire a membrilor comisiei, precum şi din modul în care îşi desfăşoară activitatea.

Examinând competenţele comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor 46
(art. 31-39 din ordonanţă), Curtea reţine că aceasta soluţionează plângerea în cel mult 60 de zile de la data înregistrării acesteia la comisie. La soluţionarea cauzelor de către comisia de jurisdicţie a imputaţiilor, persoanele obligate la plată vor fi citate. Soluţionarea cauzelor se poate face atât la sediul comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor, cât şi la sediul unităţii păgubite. După deschiderea şedinţei, preşedintele comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor constată dacă sunt ori nu motive de recuzare cu privire la membrii completului, după care dispune citirea sau prezentarea rezumativă a documentelor din dosar şi dă cuvântul persoanelor prezente în cauză. Declaraţiile acestora se consemnează separat, sub semnătură. Pentru stabilirea adevărului, comisia de jurisdicţie a imputaţiilor va folosi toate mijloacele de probă admise de lege. Când persoanele citate nu se pot prezenta din motive temeinic justificate ori procedura nu a fost îndeplinită pentru termenul de judecată fixat sau din alte motive obiective, comisia de jurisdicţie a imputaţiilor amână cauza pentru un nou termen, întocmind de fiecare dată o încheiere în care va preciza motivul amânării.

Din analiza celor prezentate rezultă că procedura se bazează pe 47
principiul contradictorialităţii şi al garantării efective a exercitării dreptului la apărare, precum şi pe egalitatea părţilor litigante în faţa organului administrativ. Comisia de jurisdicţie a imputaţiilor, pronunţându-se asupra cauzei, hotărăşte admiterea parţială sau totală ori respingerea plângerii [art. 39 alin. (1) din ordonanţă].

În concluzie, ţinând cont de criteriile prevăzute de art. 2 alin. (1) 48
lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea constată că respectiva comisie de jurisdicţie a imputaţiilor este o

jurisdicţie administrativă specială ce îşi desfăşoară activitatea după o procedură administrativ-jurisdicţională.

49 Aşadar, Curtea reţine că procedura desfăşurată în faţa comisiei de jurisdicţie a imputaţiilor, potrivit dispoziţiilor art. 31-39 din O.G. nr. 121/1998, este una administrativ-jurisdicţională. Dispoziţiile art. 43 din O.G. nr. 121/1998 îl obligă practic pe justiţiabil să parcurgă căile de atac prevăzute de aceasta, una dintre aceste căi de atac fiind soluţionată de o jurisdicţie administrativă specială, respectiv comisia de jurisdicţie a imputaţiilor. Or, potrivit art. 21 alin. (4) din Constituţie, „Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite". Dacă înainte de revizuirea Constituţiei din anul 2003 legiuitorul putea impune obligativitatea parcurgerii unei proceduri administrativ-jurisdicţionale în faţa unei jurisdicţii administrative speciale, după introducerea art. 21 alin. (4) în Legea fundamentală, această obligaţie nu mai poate exista, ea încălcând prevederile constituţionale menţionate. Chiar dacă dispoziţiile legale criticate sunt anterioare revizuirii Constituţiei din anul 2003, legiuitorul nu şi-a îndeplinit obligaţia firească ce decurge din principiul supremaţiei Constituţiei şi nu a pus de acord dispoziţiile legale cu noile prevederi constituţionale.

50 Curtea constată că, prin efectul sintagmei „după epuizarea acestor căi de atac" din cuprinsul art. 43 din O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, posibilitatea conferită de art. 31 din aceeaşi ordonanţă de a apela la o jurisdicţie administrativă specială se transformă în obligaţie, încălcând-se astfel art. 21 alin. (4) din Constituţie.

51 Justiţiabilul trebuie să aibă posibilitatea să opteze pentru parcurgerea unei proceduri administrativ-jurisdicţionale, ca o expresie a încrederii sale în faptul că litigiul său poate fi soluţionat cu celeritate şi de către o jurisdicţie specializată, dar nu i se poate impune recurgerea la o jurisdicţie administrativă specială dacă acesta consideră că este mai bine să sesizeze direct instanţa judecătorească competentă potrivit legii. Acest lucru nu înseamnă că justiţiabilul nu poate fi obligat la parcurgerea unei proceduri prealabile, respectiv a unor căi de atac interne, cum ar fi recursul ierarhic sau recursul graţios

și care dau posibilitatea autorităților competente să reanalizeze actul administrativ contestat. Așadar, efectele prezentei decizii nu se aplică recursului grațios prevăzut de art. 30 din ordonanță. Constatarea neconstituționalității sintagmei „după epuizarea acestor căi de atac" ce urmează a fi pronunțată privește procedura administrativ-jurisdicțională care se desfășoară în fața comisiei de jurisdicție a imputațiilor, procedură prevăzută de art. 31-39 din O.G. nr. 121/1998. Ca atare, asigurarea dreptului justițiabilului de a se adresa instanței judecătorești numai după exercitarea căii de atac ce trebuie soluționată de această jurisdicție administrativă specială încălcă prevederile Constituției.

În fine, Curtea reține că forța obligatorie a actelor jurisdicționale, deci și a deciziilor Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Așadar, atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept. 52

Pentru considerentele expuse mai sus, Curtea admite excepția de neconstituționalitate și constată că sintagma „după epuizarea acestor căi de atac" din cuprinsul art. 43 din O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor este neconstituțională (*DCC nr. 34 din 9 februarie 2016, M.Of. nr. 326 din 27 aprilie 2016*). 53

54

BCU IASI / CENTRU

Capitolul II
Procedura de soluţionare a cererilor în contenciosul administrativ

Art. 7. Procedura prealabilă

(1) Înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

(1[1]) În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

(2) Prevederile alin. (1) sunt aplicabile şi în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicţională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

(3) Este îndreptăţită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7).

(4) Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), se soluţionează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g)[1)].

(5) În cazul acţiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici sau al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe, precum şi în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) şi la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificaţia concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispoziţiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:

[1)] În realitate, termenul la care face trimitere art. 7 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este prevăzut în art. 2 alin. (1) lit. h) al acestei legi, trimiterea la art. 2 alin. (1) lit. g) reprezentând o eroare tehnică de redactare.

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

(7) Plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție.

Comentariu

Sumar

1. Natura juridică și mecanismul procedurii prealabile în cazul acțiunii în anularea actelor administrative unilaterale 1
2. Semnificația procedurii prealabile în cazul acțiunii având ca obiect contractele administrative 11
3. Cazurile în care procedura prealabilă nu este necesară 32
4. Termenele în care poate fi îndeplinită procedura prealabilă și natura acestor termene 54

Jurisprudență

1. Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile 73
2. Anulare act administrativ. Obligativitatea procedurii prealabile 76
3. Contestație împotriva măsurii prin care a s-a constatat neeligibilitatea înscrierii în cadrul Programului de Stimulare a înnoirii Parcului auto național. Respinge acțiunea pentru lipsa plângerii prealabile. Admite recursul. Casează sentința atacată și trimite cauza spre rejudecare 97
4. Acțiune în anularea unei hotărâri a guvernului. Neîndeplinirea procedurii prealabile. Inadmisibilitatea acțiunii 104
5. Acțiune în anularea ordinului de trecere în rezervă care a intrat în circuitul civil prin emiterea deciziei de pensionare. Neîndeplinirea procedurii prealabile. Inadmisibilitate 121

6. Funcţionar public. Atacarea în instanţă a actului de eliberare din funcţia publică. Condiţia îndeplinirii procedurii prealabile 140
7. Persoana vătămată printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept. Plângere prealabilă. Momentul de la care curge termenul în care poate fi introdusă..... 142
8. Domeniul public al unităţilor administrativ-teritoriale. Hotărâre a Guvernului de atestare. Aducerea la cunoştinţă publică. Momentul de la care curge termenul înăuntrul căruia poate fi formulată plângerea prealabilă..... 144
9. Acţiune în anularea unui act administrativ introdusă ulterior pronunţării de către Curtea Constituţională a deciziei de declarare ca neconstituţională a unei ordonanţe de urgenţă ca urmare a unei excepţii ridicate în altă cauză. Exceptare de la cerinţa îndeplinirii procedurii prealabile..... 146

1. Natura juridică şi mecanismul procedurii prealabile în cazul acţiunii în anularea actelor administrative unilaterale

1 Procedura prealabilă este o **procedură administrativă** prin care o persoană lezată într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ unilateral solicită autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există[1)], revocarea în tot sau în parte a acelui act administrativ.

2 Această procedură se declanşează la iniţiativa persoanei vătămate care trebuie să depună o plângere la organul emitent al actului sau la organul ierarhic superior acestuia prin care solicită desfiinţarea actului care îi lezează dreptul sau interesul său legitim în vederea stingerii pe cale amiabilă a conflictului apărut între acea persoană şi autoritatea publică.

3 Procedura desfăşurată la autoritatea publică emitentă a actului mai poartă denumirea de *recurs administrativ graţios*, iar procedura

---

[1)] Astfel, de exemplu, autorităţile administraţiei publice locale (consilii locale, primari, consilii judeţene şi preşedinţii consiliilor judeţene) nu au autorităţi publice ierarhic superioare, pentru că, potrivit Legii nr. 215/2001, republicată, ele beneficiază de autonomie administrativă şi nu sunt subordonate nici între ele şi nici faţă de autorităţile administraţiei publice centrale.

care are loc la autoritatea publică ierarhic superioară celei emitente mai poartă denumirea de *recurs administrativ ierarhic*.

În principiu, procedura prealabilă reprezintă o condiție de admi- 4
sibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ [alin. (1)], ceea ce înseamnă (*per a contrario*) că neîndeplinirea acestei proceduri atrage **respingerea acțiunii ca inadmisibilă**[1]. De asemenea, s-a decis că promovarea acțiunii mai înainte de expirarea termenului în care autoritatea publică poate comunica răspuns la plângerea prealabilă, în condițiile în care acest răspuns nu a fost comunicat reclamantului, atrage respingerea acțiunii ca prematură[2].

În concluzie, așa cum s-a decis în jurisprudență, excepția lipsei 5
procedurii prealabile reprezintă o excepție de fond care se adaugă celorlalte condiții de exercițiu a acțiunii în contencios administrativ, iar din punct de vedere al efectelor pe care le produce, aceasta este o excepție peremptorie, dirimantă, pentru că tinde la respingerea acțiunii[3].

În continuare, precizăm că dispozițiile art. 7 alin. (1) din această 6
lege se coroborează și completează cu cele ale art. 193 C.proc.civ. (*Procedura prealabilă*), care statuează în alin. (1) prima parte că „sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta", iar în alin. (2) precizează că „neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii".

Din coroborarea acestor dispoziții legale rezultă că, în principiu, 7
excepția neîndeplinirii procedurii prealabile nu reprezintă nici în materia contenciosului administrativ o excepție absolută. Fiind o excepție relativă, va putea fi invocată numai de către pârât și numai în fața primei instanțe, prin întâmpinare care, potrivit art. 201 alin. (1) C.proc.civ., trebuie depusă în termen de 25 de zile de la comunicarea

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 150/2006, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit. p. 59.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 565/2015 . (*www.legalis.ro*).

cererii de chemare în judecată, sub sancțiunea decăderii pârâtului din dreptul de a mai invoca această excepție [art. 208 alin. (2) C.proc.civ.].

8 Totuși, în anumite cazuri, expres prevăzute de lege, neîndeplinirea procedurii prealabile reprezintă o excepție absolută care poate fi invocată și din oficiu (de instanța de judecată). Astfel, art. 6 alin. (1) din Legea nr. 101/2016[1)] prevede că, lipsa notificării prealabile a autorității contractante de către persoana lezată în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act al acestei autorități, atrage inadmisibilitatea contestației împotriva actului în cauză, care poate fi invocată din oficiu de către Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor sau instanța de judecată învestită cu soluționarea contestației.

9 Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa de către reclamant la cererea de chemare în judecată [art. 193 alin. (1) teza finală C.proc.civ.]. Deși legea nu prevede în mod expres, această dovadă se va face cu copia plângerii înregistrate la autoritatea publică în cauză și răspunsul acestei autorități la plângerea prealabilă a reclamantului, în cazul în care un asemenea răspuns există.

10 În cazul în care neîndeplinirea procedurii prealabile reprezintă o excepție procedurală absolută, legea specială prevede, în mod expres, care sunt mijloacele de dovadă a îndeplinirii acestei proceduri. Astfel, potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, „contestatorul atașează la contestație dovada notificării prealabile a autorității contractante și copia răspunsului autorității contractante, dacă există"[2)].

[1)] Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016).

[2)] În mod similar, dispozițiile de excepție ale art. 193 alin. (3) C.proc. civ. prevăd că „la sesizarea instanței cu dezbaterea procedurii succesorale, reclamantul va depune o încheiere emisă de notarul public cu privire la verificarea evidențelor succesorale prevăzute de Codul civil. În acest caz, neîndeplinirea procedurii prealabile va fi invocată de către instanță, din oficiu, sau de către pârât".

2. Semnificaţia procedurii prealabile în cazul acţiunii având ca obiect contractele administrative

Dispoziţiile art. 7 alin. (6) din această lege prevăd că, în cazul acţiunilor în contenciosul administrativ având ca obiect contractele administrative, procedura prealabilă are **semnificaţia concilierii** în cazul litigiilor comerciale[1] (actualmente civile), dispoziţiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. Precizăm însă că aceste dispoziţii legale speciale se coroborau cu prevederile art. 720[1] C.proc.civ. din 1865[2] care reglementau procedura concilierii prealabile în cazul litigiilor comerciale, dar care au fost abrogate o dată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată). Constatăm însă că, în mod regretabil, aceste dispoziţii legale speciale nu au mai fost adaptate noii legislaţii procesual-civile. **11**

Întrucât dispoziţiile 720[1] C.proc.civ. din 1865 nu îşi mai găsesc corespondent în noul Cod de procedură civilă, în doctrină[3] s-a **12**

---

[1] În legătură cu acest termen, precizăm că Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil prevede în art. 6 alin. (1) că „în cuprinsul actelor normative aplicabile la data intrării în vigoare a Codului civil, referirile la comercianţi se consideră a fi făcute la persoanele fizice sau, după caz, la persoanele juridice supuse înregistrării în registrul comerţului, potrivit prevederilor art. 1 din Legea nr. 26/1990 privind registrul comerţului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare". Aceeaşi lege prevede în art. 213 că „La data intrării în vigoare a Codului civil, termenii şi expresiile din legislaţia civilă şi comercială în vigoare se înlocuiesc cu termenii şi expresiile corespondente din Codul civil".

[2] Codul de procedură civilă din 1865 (M.Of. nr. 45 din 24 februarie 1948) care a fost abrogat de art. 83 din Legea nr. 76/2012, prevedea, în art. 720[1] alin. (1), că „În procesele şi cererile dintre profesionişti evaluabile în bani şi derivate din raporturi contractuale, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluţionarea litigiului fie prin mediere, fie prin conciliere directă cu cealaltă parte".

[3] A se vedea, *G. Bogasiu*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, ed. a III-a, revăzută şi adăugită, Universul Juridic, Bucureşti 2015, p. 246.

considerat că dispoziţiile art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 au căzut în desuetudine, propunându-se aplicarea prevederilor art. 7 alin. (1) din aceeaşi lege şi în cazul litigiilor privind contractele administrative.

13 Aşa cum am arătat cu alt prilej[1], suntem de acord cu această opinie în ce priveşte desuetudinea art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, însă nu şi în ce priveşte aplicarea dispoziţiile art. 7 alin. (1) din această lege în cazul litigiilor izvorâte din contractele administrative, întrucât cele două situaţii sunt diferite, prima vizând un raport juridic univoc specific actelor administrative de autoritate, iar cea de-a doua implicând o relaţie biunivocă specifică actelor juridice bilaterale (contractelor). Detaliind, în concepţia art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, procedura prealabilă trebuie îndeplinită numai de către particulari, ceea ce ar însemna, cu alte cuvinte, că această obligaţie (a îndeplinirii procedurii prealabile) nu incumbă şi autorităţii publice parte în contractul litigios. Or, jurisprudenţa nu este în acest sens, ci, dimpotrivă, a statuat că procedura prealabilă este obligatorie şi pentru autorităţile publice reclamante care sunt părţi în contractele administrative, chiar şi în litigiile apărute după abrogarea vechiului Cod de procedură civilă (şi intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă).

14 Pentru aceste motive, considerăm că, în această materie, sunt aplicabile dispoziţiile de drept comun referitoare la procedura de soluţionare a litigiilor izvorâte din contractele civile (cu care procedura de soluţionare a litigiilor generate de contractele administrative este mai compatibilă decât cu procedura de soluţionare a litigiilor privind actele administrative de autoritate), cu excepţia situaţiei în care legea specială prevede o altă procedură, aşa cum este cazul notificării prealabile în cazul litigiilor apărute în faza procedurii de atribuire a acestor contracte, reglementate de art. 6 din Legea nr. 101/2016[2].

---

[1] A se vedea, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative, în R.D.P. nr. 3/2016, p. 69.

[2] Astfel, art. 6 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 (*supra cit.*) care condiţionează promovarea acţiunii împotriva actelor premergătoare încheierii

În plus, trebuie să facem distincție, pe de o parte, între diferitele tipuri de contracte administrative reglementate de legi speciale care, în ce privește procedura de soluționare a litigiilor generate de aceste contracte, fac trimitere atât la prevederile Legii nr. 554/2004, cât și la prevederile Codului de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată) și Codului civil (Legea nr. 287/2009, republicată), iar, pe de altă parte, între obiectul acțiunii în contencios administrativ cu privire la aceste contracte. 15

Astfel, de exemplu, art. 68 din Legea nr. 101/2016 prevede că dispozițiile acestei legi (care reglementează procedura de soluționare a litigiilor generate de contractele de achiziții publice, contractele de concesiune de lucrări și contractele de concesiune de servicii) se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ 16

---

unor contracte administrative de notificarea prealabilă a autorității contractante are următorul conținut: „Sub sancțiunea respingerii contestației ca inadmisibilă, care poate fi invocată și din oficiu, înainte de a se adresa Consiliului sau instanței de judecată competente, persoana care se consideră vătămată are obligația să notifice autoritatea contractantă cu privire la solicitarea de remediere, în tot sau în parte, a pretinsei încălcări a legislației privind achizițiile publice sau concesiunile, în termen de:

a) 10 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii; 1

b) 5 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii". 2

nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, şi cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare. Dar, această lege specială (Legea nr. 101/2016) prevede obligativitatea procedurii prealabile numai în cazul litigiilor privind anularea actelor nelegale ale autorităţii contractante emise în procedura de atribuire a acestor contracte sau obligarea autorităţii în cauză la adoptarea unor măsuri de remediere a ilegalităţilor comise în cadrul acestei proceduri. În schimb, în cazul litigiilor privind constatarea nulităţii contractelor, această lege prevede, în art. 60[1)], termene de promovare a acţiunii, care curg de la data luării la cunoştinţă despre cauzele de nulitate a contractelor (nu de la comunicarea răspunsului autorităţii contractante la plângerea prealabilă), ceea ce înseamnă că, în cazul acestor litigii, procedura prealabilă nu este necesară. Mai mult, efectuarea unei asemenea proceduri prealabile ar putea

---

[1)] Acest text de lege are următorul conţinut:

(1) Cererile prin care se solicită constatarea nulităţii contractelor se introduc în termen de:

a) 30 de zile, începând cu ziua următoare:

- publicării anunţului de atribuire a contractului, cu condiţia ca respectivul anunţ să conţină justificarea deciziei autorităţii contractante de a atribui contractul fără publicarea prealabilă a unui anunţ de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;

- informării de către autoritatea contractantă a ofertanţilor şi candidaţilor interesaţi cu privire la decizia de atribuire a contractului sau admiterea într-un sistem dinamic de achiziţii, cu condiţia ca informarea să fie însoţită de un rezumat al motivelor pertinente care au stat la baza deciziei; în situaţia în care dezvăluirea anumitor informaţii privind atribuirea contractului sau admiterea într-un sistem dinamic de achiziţii ar împiedica aplicarea unor dispoziţii legale, ar fi contrară interesului public, ar putea aduce atingere concurenţei sau ar aduce atingere intereselor comerciale legitime ale unui operator economic, publice sau private, autoritatea contractantă are dreptul de a nu le comunica;

b) 6 luni, începând cu data publicării anunţului de atribuire a contractului; termenul de 6 luni este un termen de decădere.

conduce la pierderea termenului prevăzut de lege pentru promovarea acţiunii la instanţa judecătorească.

Un exemplu în sens opus îl constituie art. 66 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006[1)] privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică care prevede că „soluţionarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractului de concesiune, precum şi a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare", fără a face vreo derogare, nici măcar indirectă, de la dispoziţiile acestei legi. **17**

În concluzie, în noul context legislativ, în care art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 privind procedura prealabilă în cazul litigiilor privind contractele administrative a căzut în desuetudine, procedura prealabilă nu mai este obligatorie decât dacă este prevăzută expres de lege, aşa cum dispune, cu titlu de principiu, art. 193 alin. (1) C.proc.civ. **18**

Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative depinde şi de obiectul acestor litigii care este divers, aşa cum prevede chiar art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, dar şi celelalte dispoziţii legale speciale sau de drept comun. **19**

Astfel, de exemplu, prin art. art. 1014 alin. (1) C.proc.civ. a fost instituită, o procedură specială denumită *procedura ordonanţei de plată* pentru recuperarea rapidă a creanţelor certe, lichide şi exigibile constând în obligaţii de plată a unor sume de bani care rezultă dintr-un contract civil, inclusiv din cele încheiate între un profesionist şi o autoritate contractantă, constatat printr-un înscris ori determinate potrivit unui statut, regulament sau altui înscris, însuşit de părţi prin semnătură ori în alt mod admis de lege. **20**

În legătură cu această procedură prealabilă, art. 1015 alin. (1) C.proc.civ. (*Comunicarea somaţiei*) prevede că „creditorul îi va comunica debitorului, prin intermediul executorului judecătoresc sau prin scrisoare recomandată, cu conţinut declarat şi confirmare de primire, o somaţie, prin care îi va pune în vedere să plătească suma **21**

[1)] O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006).

datorată în termen de 15 zile de la primirea acesteia". În continuare, art. 1017 alin. (2) C.proc.civ., prevede că reclamantul trebuie să anexeze la cererea privind ordonanţa de plată, adresate instanţei competente, dovada comunicării către pârât a unei somaţii de plată, sub sancţiunea respingerii cererii sale ca inadmisibilă.

22 Această procedură prezintă avantajul că asigură soluţionarea cu celeritate a litigiilor privind executarea contractelor administrative, denumite şi contracte încheiate între profesionişti şi autorităţile contractante, întrucât termenul pentru îndeplinirea procedurii prealabile este mai scurt (de 15 zile), după care partea lezată în drepturile sale se va putea adresa instanţei de judecată competente (art. 1016 C.proc.civ.). Aplicarea procedurii ordonanţei de plată şi în cazul litigiilor izvorâte din aceste contracte a devenit şi mai evidentă o dată cu adoptarea Legii nr. 72/2013[1)] privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligaţiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesionişti şi între aceştia şi autorităţile contractante. Astfel, pe de o parte, această lege face trimitere[2)] la procedura ordonanţei de plată reglementată de art. 1013-1024 C.proc.civ, iar, pe de altă parte, precizează[3)] obiectul contractelor dintre profesionişti şi autorităţile contractante care pot genera aceste litigii, şi anume: furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii, inclusiv proiectarea şi execuţia lucrărilor publice, a clădirilor şi a lucrărilor de construcţii civile. Or, potrivit art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 98/2016[4)], aceste contracte sunt contracte administrative de achiziţii publice.

23 Coroborând prevederile art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 cu cele ale art. 1014-1017 C.proc.civ. deducem că, fără notificarea

---

[1)] Legea nr. 72/2013 (M.Of. nr. 182 din 2 aprilie 2013) a transpus în dreptul intern Directiva 2011/7/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăţilor în tranzacţiile comerciale (JO L 48 din 23 februarie 2011).

[2)] A se vedea art. 16 din Legea nr. 72/2013.

[3)] A se vedea art. 1 alin. (1) teza finală din Legea nr. 72/2013.

[4)] Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice (M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016).

debitorului, acţiunea creditorului va fi inadmisibilă, iar în cazul în care acesta din urmă va sesiza instanţa de judecată mai înainte de expirarea termenului de 15 zile în care debitorul are posibilitatea să achite suma datorată, acţiunea sa va fi respinsă ca prematură.

Dacă nu sunt îndeplinite condiţiile procedurii simplificate a ordonanţei de plată (reglementată de art. 1014-1017 C.proc.civ. şi Legea nr. 72/2013) sau reclamantul nu optează pentru această procedură, litigiul poate fi soluţionat în procedura prevăzută de legea specială care se completează cu dispoziţiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi dispoziţiile procedurale de drept comun, dacă nu sunt contrare legii speciale. Astfel, de exemplu, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că „procesele şi cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluţiunea, rezilierea sau denunţarea unilaterală a contractelor se soluţionează în primă instanţă, de urgenţă şi cu precădere, de către Secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în circumscripţia căruia se află sediul autorităţii contractante, prin complete specializate în achiziţii publice". **24**

Or, după cum se poate observa, aceste dispoziţii legale speciale nu condiţionează promovarea acţiunii de îndeplinirea procedurii prealabile. **25**

În cazul acţiunii privind încetarea contractelor administrative, prevederile Legii nr. 554/2004 trebuie coroborate şi cu cele ale art. 1552 C.civ.[1)] care reglementează rezoluţiunea sau, după caz, **26**

[1)] Acest text de lege intitulat „Rezoluţiunea unilaterală" are următorul conţinut:

(1) Rezoluţiunea sau rezilierea contractului poate avea loc prin notificarea scrisă a debitorului atunci când părţile au convenit astfel, când debitorul se află de drept în întârziere ori când acesta nu a executat obligaţia în termenul fixat prin punerea în întârziere.

(2) Declaraţia de rezoluţiune sau de reziliere trebuie făcută în termenul de prescripţie prevăzut de lege pentru acţiunea corespunzătoare acestora.

(3) În toate cazurile, declaraţia de rezoluţiune sau de reziliere se înscrie în cartea funciară ori, după caz, în alte registre publice, pentru a fi opozabilă terţilor.

rezilierea unilaterală a contractului de către creditor. Aceste prevederi legale de drept comun sunt compatibile şi cu specificul contractelor administrative a căror încetare poate avea loc, potrivit legii speciale, prin rezilierea sau denunţarea unilaterală de către autoritatea publică, în calitatea sa de autoritate contractantă, iar, în anumite cazuri prevăzute de lege, chiar de către particularul cocontractant[1)].

27 În acest caz, autoritatea contractantă îi va comunica particularului cocontractant, decizia sa de rezoluţiune (reziliere) unilaterală a contractului, iar acesta, dacă o va considera decizia nelegală, o va putea ataca la instanţa de contencios administrativ competentă. În cazul în care particularul contractant notifică autorităţii contractante rezoluţiunea (rezilierea) unilaterală a contractului, această autoritate va putea şi ea să ceară instanţei de contencios administrativ competente verificarea îndeplinirii condiţiilor încetării în acest mod a contractului[2)]. În aceste cazuri, dacă legea specială care guvernează contractul litigios nu prevede, în sens contrar, reclamantul nu trebuie să îndeplinească procedura prealabilă sesizării instanţei de contencios administrativ.

28 De asemenea, în faza prealabilă acţiunii privind încetarea contractelor administrative trebuie avute în vedere şi dispoziţiile legale speciale în materia insolvenţei în cazul în care particularul contractant intră în procedura de insolvenţă. Astfel, art. 123 alin. (1) din Legea nr. 85/2014[3)] prevede că „în vederea creşterii la maximum a valorii averii debitorului, într-un termen de prescripţie de 3 luni de

---

(4) Declaraţia de rezoluţiune este irevocabilă de la data comunicării ei către debitor sau, după caz, de la data expirării termenului prevăzut la alin. (1).

[1)] A se vedea, de exemplu, art. 57 din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006.

[2)] A se vedea, în acest sens, *C. Zamşa*, în *Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.)*, Noul Cod civil. Comentariu pe articole. Art. 1 2664, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 1646.

[3)] Legea nr. 85/2014 privind procedura insolvenţei (M.Of. nr. 466 din 25 iunie 2014).

la data deschiderii procedurii, administratorul judiciar/lichidatorul judiciar poate să denunțe orice contract, închirierile neexpirate, alte contracte pe termen lung, atât timp cât aceste contracte nu au fost executate în totalitate ori substanțial de către toate părțile implicate". În continuare, același text de lege prevede că „administratorul judiciar/Lichidatorul judiciar trebuie să răspundă, în termen de 30 de zile de la primire, notificării contractantului, formulată în primele 3 luni de la deschiderea procedurii, prin care i se cere să denunțe contractul; în lipsa unui astfel de răspuns, administratorul judiciar/ lichidatorul judiciar nu va mai putea cere executarea contractului, acesta fiind socotit denunțat".

Deci, în acest caz, autoritatea contractantă îi va putea notifica 29
administratorului (lichidatorului) judiciar denunțarea unilaterală a contractului, întrucât interesul public impune ca executarea contractului să se desfășoare în mod corespunzător, ceea ce este puțin probabil în cazul în care debitorul se află în insolvență. Desigur, debitorul, prin administratorul (lichidatorul) judiciar, va putea ataca decizia autorității contractante la instanța de contencios administrativ, dacă o va considera nelegală.

În mod simetric, contractul administrativ va putea fi denunțat 30
și de către administratorul (lichidatorul) particularului contractant al autorității publice dacă va considera că derularea în continuare a acestui contract va fi păgubitoare pentru debitor, însă această autoritate publică va putea cere instanței de contencios administrativ continuarea executării contractului de către debitor, dacă apreciază că aceasta corespunde cerințelor interesului public. Și în aceste cazuri, dacă legea specială a contractului nu conține prevederi contrare, acțiunea în contencios administrativ va putea fi promovată fără îndeplinirea procedurii administrative prealabile.

În concluzie, în actualul cadru legislativ, intenția legiuitorului 31
este aceea de a apropia procedura de soluționare a litigiilor privind contractele administrative de procedura civilă, un argument, în acest sens, constituindu-l și art. 57 din Legea nr. 101/2016 care prevede că „părțile pot conveni ca litigiile în legătură cu interpretarea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractelor să fie

soluţionate prin arbitraj". Or, în acest caz, procedura prealabilă nu mai este obligatorie[1]).

3. Cazurile în care procedura prealabilă nu este necesară

32 Aceste cazuri sunt următoarele:

33 - în cazul unor acţiuni în **contencios obiectiv**;

34 Astfel, potrivit art. 7 alin. (5) prima parte din Legea nr. 554/2004, în cazul acţiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public şi Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici nu este obligatorie plângerea prealabilă.

35 În cazul acţiunii în anularea actelor administrative promovate de alte autorităţi publice, procedura prealabilă este obligatorie, întrucât, pe de o parte, excepţiile sunt de strictă interpretare (*exceptio est strictissimae interpretationis*), iar pe de altă parte, acţiunea în contencios subiectiv trebuie precedată de procedura administrativă. Or, cu excepţia acelor situaţii prevăzute de lege în care autorităţile publice apără un interes public sau starea de legalitate obiectivă, acţiunea în contencios administrativ promovată de autorităţile publice are caracter subiectiv.

36 - în cazul cererilor persoanelor vătămate prin **ordonanţe** sau dispoziţii din ordonanţe având ca obiect acordarea de despăgubiri [art. 7 alin. (5) teza a II-a din Legea nr. 554/2004];

37 În acest caz, procedura prealabilă nici nu este de conceput, întrucât obiectul acţiunii în contencios administrativ nu îl constituie

---

[1]) Astfel, art. 544 C.proc.civ. prevede că: „Sub rezerva respectării ordinii publice şi a bunelor moravuri, precum şi a dispoziţiilor imperative ale legii, părţile pot stabili prin convenţia arbitrală sau prin act scris încheiat ulterior, cel mai târziu odată cu constituirea tribunalului arbitral, fie direct, fie prin referire la o anumită reglementare având ca obiect arbitrajul, normele privind constituirea tribunalului arbitral, numirea, revocarea şi înlocuirea arbitrilor, termenul şi locul arbitrajului, normele de procedură pe care tribunalul arbitral trebuie să le urmeze în judecarea litigiului, inclusiv eventuale proceduri prealabile de soluţionare a litigiului, repartizarea între părţi a cheltuielilor arbitrale şi, în general, orice alte norme privind buna desfăşurare a arbitrajului".

anularea ordonanţei, ci acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat reclamantului prin acte administrative cu putere de lege (ordonanţe) ale Guvernului. Or, ordonanţele Guvernului sunt supuse numai controlului de constituţionalitate exercitat de către Curtea Constituţională în temeiul art. 146 lit. d) din Constituţie şi art. 129 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată[1].

- în cazul acţiunilor împotriva **refuzului nejustificat** al autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor privind recunoaşterea unor drepturi sau interese legitime ale acestora [art. 7 alin. (5) teza a II-a ipoteza I din Legea nr. 554/2004]; 38

În acest caz, raţiunea pentru care procedura prealabilă nu mai este necesară constă în faptul că, odată ce autoritatea publică a respins cererea reclamantului, este evident că reiterarea aceleiaşi cereri ar fi complet inutilă şi nu ar conduce decât la tergiversarea demersului judiciar pentru soluţionarea cererii persoanei în cauză. 39

- în cazul invocării **excepţiei de nelegalitate** a actelor administrative unilaterale individuale [art. 7 alin. (5) teza a II-a ipoteza a II-a din Legea nr. 554/2004]; 40

În acest caz, procedura prealabilă nu se mai justifică, întrucât excepţia de nelegalitate este un incident procedural în cadrul căruia o parte din proces ia cunoştinţă în timpul procesului de existenţa actului administrativ care îi lezează dreptul sau interesul său legitim, surprinzând-o, astfel încât aceasta nu a avut posibilitatea de a-l ataca, mai înainte, pe cale directă, cu îndeplinirea procedurii prealabile. Dacă s-ar cere procedura prealabilă ar însemna ca partea lezată prin acel act să nu se poată apăra (în cadrul procesului) împotriva actului administrativ nelegal, ceea ce ar echivala cu încălcarea dreptului de acces la justiţie reglementat de art. 21 alin. (1)-(3) din Constituţie[2]. 41

- în cazul acţiunii în anularea unui act administrativ care a fost atacat în faţa unei **jurisdicţii speciale administrative**, dar persoana 42

---

[1] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[2] Acest text constituţional trebuie coroborat cu art. 6 parag. 1 privind dreptul la un proces echitabil şi cu art. 13 privind dreptul la un recurs efectiv din Convenţia europeană a drepturilor omului.

vătămată a renunţat la această jurisdicţie înainte de finalizarea judecăţii [art. 6 alin. (4)];

43 În acest caz procedura administrativ-jurisdicţională, fiind o procedură specială, exclude procedura administrativă prealabilă generală la organul emitent al actului sau la organul ierarhic superior acestuia.

44 - în cazul acţiunii în anulare **a actelor administrativ-jurisdicţionale** [art. 6 alin. (3)];

45 Actele administrativ-jurisdicţionale sunt acte administrative similare hotărârilor judecătoreşti care ies din sfera controlului administrativ, singura cale de atac împotriva lor fiind cea jurisdicţională.

46 - în cazul acţiunii în anularea **actelor administrative irevocabile promovate de emitentul actului;**

47 În acest sens, art. 1 alin. (6) teza I din Legea nr. 554/2004 prevede că „autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice". În acest caz, „acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului" [art. 1 alin. (6) teza finală], procedura prealabilă nefiind de conceput, întrucât titularul acţiunii este chiar emitentul actului.

48 În schimb, în cazul acţiunii în anulare promovată de o persoană vătămată într-un drept sau interes legitim al său printr-un act administrativ irevocabil, jurisprudenţa[1)] a statuat că se impune îndeplinirea procedurii prealabile şi în cazul acestor acte, chiar dacă este ineficace, urmând ca instanţa de judecată să aprecieze asupra caracterului revocabil sau irevocabil al actului atacat.

49 - în alte cazuri care beneficiază de **reglementări speciale.**

50 Unele derogări de la procedura prealabilă sesizării instanţei de contencios administrativ sunt prevăzute în mod direct de lege, iar altele, în mod indirect.

51 Astfel, de exemplu, art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prevede expres că procedura prealabilă nu este obligatorie în cazul cererii de

---

[1)] A se vedea, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1626/2015 (*www.legalis.ro*).

constatare a suspendării de drept a unui act administrativ cu același conținut cu cel al actului a cărui executare a fost suspendată prin hotărârea instanței de contencios administrativ. În schimb, art. 31[1] alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor consilierilor locali poate fi atacată de cei interesați la instanța de contencios administrativ în termen de 5 zile de la adoptare sau, în cazul celor absenți de la ședință, de la comunicare.

Procedura administrativă prealabilă nu e necesară, în opinia noastră, nici pentru admisibilitatea cererii de intervenție în acțiunea de contencios administrativ, atunci când intervenientul se prevalează de aceleași motive de nelegalitate pe care le invocă și reclamantul[1)]. 52

De asemenea, procedura prealabilă nu e necesară nici pentru promovarea acțiunii în despăgubiri pe cale separată de către particularul lezat în dreptul sau interesul său legitim printr-un act administrativ nelegal sau refuz nejustificat al unei autorități publice[2)]. 53

4. Termenele în care poate fi îndeplinită procedura prealabilă și natura acestor termene

Pentru a fi valabilă, procedura prealabilă trebuie îndeplinită în cadrul unor termene prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004. Nerespectarea acestor termene echivalează cu neîndeplinirea procedurii prealabile. 54

Termenul general pentru îndeplinirea acestei proceduri în cazul actelor administrative unilaterale cu caracter individual este de **30 de zile** și se socotește de la data comunicării actelor respective. 55

În cazul contractelor administrative, termenul pentru îndeplinirea acestei proceduri, dacă este prevăzută de lege, curge de la momente diferite în funcție de obiectul plângerii prealabile, astfel: 56

- de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

[1)] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *A.A. Trăilescu*, Răspunderea patrimonială, op. cit., p. 223.

[2)] Idem, p. 229-241.

- de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părţi, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

- de la data încălcării obligaţiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

- de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariţiei oricărei alte cauze care atrage stingerea obligaţiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

- de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

57 În cazul actelor administrative normative, dreptul de a formula plângerea prealabilă este imprescriptibil, sau, cu alte cuvinte, aceasta poate fi formulată oricând.

58 În cazul actelor administrative unilaterale cu caracter individual, legea prevede şi un **termen special de 6 luni** în care poate fi îndeplinită procedura prealabilă, dar numai dacă există motive temeinice. Aprecierea asupra temeiniciei acestor motive este, în prima fază, de competenţa autorităţii publice competente să rezolve plângerea persoanei vătămate, care va putea considera plângerea în termen sau o va respinge ca fiind tardivă. În faza judecăţii, instanţa competentă va putea considera valabilă procedura prealabilă îndeplinită în termenul de 6 luni, dacă va constata că au existat motive temeinice care îl îndreptăţesc pe reclamant să uzeze de beneficiul acestui termen special.

59 Acelaşi termen de 6 luni trebuie respectat şi în cazul îndeplinirii procedurii prealabile împotriva unui act administrativ unilateral cu caracter individual adresat altui subiect de drept, faţă de care persoana vătămată (prin acel act) în dreptul sau interesul său legitim este terţ.

60 În ce priveşte momentul curgerii acestui termen de 6 luni în cele două cazuri, art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 face trimitere la alin. (7) al aceluiaşi articol de lege care indică acest moment ca fiind data emiterii actului.

61 Acest din urmă text legal [alin. (7)] a fost declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională care a constatat că textul de lege

este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului[1)].

În motivarea deciziei sale, Curtea Constituțională a arătat că sin- 62
tagma „6 luni de la data emiterii actului" din textul art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 încalcă art. 21 din Constituție privind dreptul de acces liber la justiție.

Prin urmare, termenul de 6 luni în care terții pot ataca actele 63
administrative unilaterale individuale curge, așa cum prevede alin. (3) al art. 7 din această lege, din momentul în care aceștia iau cunoștință, pe orice cale, de existența acestor acte.

Pentru identitate de rațiune, și termenul de 6 luni care se aplică în 64
cazul existenței unor motive temeinice, care au împiedicat persoana vătămată să exercite procedura prealabilă în termen de 30 de zile, curge tot de la data la care aceasta a cunoscut despre existența actului vătămător.

În ce privește natura juridică a termenului special de 6 luni 65
aplicabil procedurii prealabile în cazul actelor administrative unilaterale cu caracter individual, art. 7 alin. (7) teza finală din această lege prevede, în mod expres, că acesta este un termen de prescripție, ceea ce înseamnă că el este susceptibil de întrerupere[2)] și suspendare[3)].

Referitor la natura juridică a termenului general de 30 de zile, 66
chiar dacă legea nu face nicio precizare, considerăm că *a fortiori* acest termen trebuie considerat **termen de prescripție**. Cu alte cuvinte, dacă termenul special, cu durată mai mare (de 6 luni), este susceptibil de întrerupere și suspendare, cu atât mai mult termenul general, dar mai scurt (de 30 de zile) nu poate fi considerat termen

---

[1)] DCC nr. 797/2007 (M.Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007).

[2)] Cazurile de întrerupere a prescripției sunt prevăzute în art. 2537 C.civ.

[3)] Cazurile generale de suspendare a cursului prescripției sunt prevăzute în art. 2532 C.civ.

de decădere, care nu este susceptibil de suspendare şi întrerupere[1)], pentru că altfel s-ar crea, în acest din urmă caz, o situaţie mai puţin favorabilă particularilor lezaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative nelegale. *Ultima ratio*, în sprijinul opiniei noastre privind natura juridică a termenului de 30 de zile pentru exercitarea dreptului subiectiv la acţiune, poate fi invocat şi art. 2547 C.civ. care prevede că „dacă din lege sau din convenţia părţilor nu rezultă în mod neîndoielnic că un anumit termen este de decădere, sunt aplicabile regulile de la prescripţie".

67 Pentru identitate de raţiune, aceeaşi natură juridică (de termen de prescripţie) trebuie recunoscută şi termenului de 6 luni pentru promovarea acţiunii în anulare de către terţii lezaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative.

68 Deşi în doctrină s-a exprimat şi opinia că termenul de 30 de zile este un termen de recomandare[2)], în ce ne priveşte nu împărtăşim această opinie pentru următoarele motive legale şi logice.

69 *În primul rând*, nu ar mai avea nicio raţiune instituirea termenului de 6 luni ca termen de prescripţie, dacă procedura prealabilă ar putea fi îndeplinită oricând, fără a interveni sancţiunea tardivităţii plângerii şi, respectiv, a inadmisibilităţii acţiunii în contenciosul administrativ.

70 *În al doilea rând*, atunci când legiuitorul a intenţionat să nu instituie un termen obligatoriu pentru îndeplinirea procedurii prealabile a prevăzut aceasta în mod expres (avem în vedere procedura prealabilă în cazul actelor administrative normative care, potrivit art. 7 alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004, poate fi îndeplinită oricând).

71 Legea nu prevede nici natura juridică a termenului pentru îndeplinirea procedurii prealabile în cazul contractelor administrative, însă şi în acest caz termenul trebuie apreciat ca fiind tot de prescripţie pentru a nu se crea o inegalitate de tratament juridic între persoanele vătămate prin actele administrative, fiind fără relevanţă, sub acest aspect, caracterul lor unilateral sau bilateral.

[1)] A se vedea, în acest sens, art. 2548 alin. (1) C.civ.

[2)] În sensul că termenul de 30 de zile este de recomandare, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, ed. 4, p. 589.

Termenul în care autoritatea publică trebuie să soluționeze plângerea prealabilă este de 30 de zile de la data înregistrării plângerii la autoritatea sau instituția publică [art. 7 alin. (4) și art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004 coroborate cu art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor[1)]]. Acest termen este de recomandare, nefiind prevăzută de lege vreo sancțiune[2)] împotriva autorității publice, pentru depășirea acestui termen. Dimpotrivă, art. 9 din O.G. nr. 27/2002 prevede că în situația în care aspectele sesizate prin petiție[3)] necesită o cercetare mai amănunțită, conducătorul autorității sau instituției publice poate prelungi acest termen cu cel mult 15 zile. 72

Jurisprudență

1. Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile

Potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia. 73

Astfel, a fost instituită procedura prealabilă obligatorie în lipsa căreia, instanța nu poate fi sesizată cu anularea unui act administrativ, fiind astfel irelevant dacă, în mod concret, autoritatea publică emitentă a actului administrativ mai putea sau nu să-și revoce propriul act. 74

Prin reglementările legale menționate mai sus, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părților să stabilească dacă efectuează sau 75

[1)] M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002.

[2)] Nerespectarea acestui termen constituie doar abatere disciplinară a funcționarilor publici care au în competență rezolvarea petițiilor cetățenilor [art. 15 lit. a) din O.G. nr. 27/2002].

[3)] Însăși plângerea reprezintă o formă a petiției. Pentru detalii, a se vedea, în acest sens, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele reflecții asupra refuzului autorităților publice de a rezolva cererile particularilor, loc. cit., p. 154.

nu procedura prealabilă şi au condiţionat sesizarea instanţei de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiţie pentru declanşarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiţii de exercitare a acţiunii ca o condiţie specială suplimentară (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1626/2015, www.scj.ro*).

2. Anulare act administrativ. Obligativitatea procedurii prealabile

76 Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, reclamanta SC P. LPG SA a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Concurenţei, anularea Deciziei nr. 62 din 30 octombrie 2012 privind investigaţiile declanşate prin Ordinele Preşedintelui Consiliului Concurenţei nr. 541 din 23 mai 2011 şi nr. 580 din 17 iunie 2011, conexate prin Ordinul nr. 581 din 20 iunie 2011 al Preşedintelui Consiliului Concurenţei, având ca obiect posibila încălcare a prevederilor art. 9 alin. (1) din Legea concurenţei nr. 21/1996 de către Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri („MECMA") şi Inspecţia de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune şi Instalaţiilor de Ridicat („ISCIR"), decizie emisă de Consiliul Concurenţei şi publicată pe pagina sa de internet la data de 19 noiembrie 2012, cu consecinţa înlăturării obligaţiilor stabilite în sarcina MECMA şi ISCIR cu privire la modificarea Prescripţiei Tehnice PT C3-2003 în sensul indicat prin art. 2 din Decizia Consiliului Concurenţei.

77 Pentru opozabilitate, reclamanta a solicitat introducerea în cauză, în calitate de intervenienţi forţaţi a Ministerului Economiei şi Mediului de Afaceri (MECMA), respectiv a Inspecţiei de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune şi Instalaţiilor de Ridicat.

78 Pârâtul MECMA a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepţiile lipsei calităţii procesuale pasive şi lipsei procedurii prealabile, pe fondul cauzei solicitând respingerea cererii ca neîntemeiată.

79 La aceeaşi dată a depus întâmpinare şi pârâtul Consiliul Concurenţei, solicitând respingerea acţiunii ca neîntemeiată.

Prin încheierea de şedinţă din data de 17 aprilie 2013 a fost introdusă în cauză succesoarea reclamantei, SC G. L&D SA.

Prin sentinţa civilă nr. 1854 din 5 iunie 2013 a Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a de contencios administrativ şi fiscal, a fost admisă excepţia lipsei procedurii prealabile, fiind respinsă acţiunea formulată ca inadmisibilă.

Pentru a pronunţa această hotărâre, prima instanţă a reţinut că potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

A constatat judecătorul fondului că din probatoriul administrat în cauză rezultă că reclamanta nu a îndeplinit procedura prealabilă prevăzută de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în condiţiile în care aceasta nu s-a adresat Consiliului Concurenţei pentru revocarea deciziei menţionate.

A apreciat instanţa fondului că reclamanta avea obligaţia îndeplinirii procedurii prealabile, dat fiind faptul că avea calitatea de terţ faţă de decizia atacată, iar din interpretarea logică a dispoziţiilor art. 47^1 alin. (1) din Legea nr. 21/1996 rezultă că decizia ce face obiectul litigiului poate fi atacată în condiţiile acestui text legal (fără exercitarea procedurii prealabile) numai de către părţi.

Ca urmare, s-a concluzionat, persoanelor care nu au avut calitatea de parte în procedura desfăşurată în faţa Consiliului Concurenţei nu le este aplicabil acest text legal, ceea ce înseamnă că terţii pot ataca deciziile prevăzute de art. 47^1 alin. (1) din Legea nr. 21/1996 numai în condiţiile legii contenciosului administrativ.

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs reclamanta SC G. L&D SA solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii recurate şi trimiterea cauzei spre rejudecare instanţei competente.

Examinând cauza prin prisma criticilor recurentei, din perspectiva obiectului acţiunii şi normelor legale incidente, Înalta Curte constată că recursul este nefondat pentru următoarele considerentele:

88 Potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorităţii publice emitente în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia.

89 Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior dacă acesta există, iar potrivit art. 3 al aceluiaşi articol „este îndreptăţită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoştinţă pe orice cale de existenţa acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut de alin. (7)".

90 Astfel, a fost instituită procedura prealabilă obligatorie în lipsa căreia, instanţa nu poate fi sesizată cu anularea unui act administrativ.

91 Sub acest aspect, sunt şi dispoziţiile art. 109 alin. (2) C.proc.civ. conform cărora „în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanţei competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile în condiţiile stabilite de acea lege".

92 Cele două texte de lege nu diferenţiază între multitudinea de situaţii ce se pot ivi în practică, fiind astfel irelevant dacă, în mod concret, autoritatea publică emitentă a actului administrativ mai poate sau nu să-şi revoce propriul act.

93 Prin reglementările legale menţionate mai sus, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părţilor să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă şi au condiţionat sesizarea instanţei de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiţie pentru declanşarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiţii de exercitare a acţiunii ca o condiţie specială suplimentară.

94 Nici legea specială, Legea concurenţei nr. 21/1996, nu prevede excepţarea de la regula prevăzută de norma de drept comun, dimpotrivă prin dispoziţiile cuprinse în art. 47^1 stabileşte că decizia poate fi atacată în contencios administrativ în termen de 30 de zile de la comunicare la Curtea de Apel Bucureşti.

Ceea ce poate justifica o excepție de la regula procedurii plângerii prealabile este termenul de învestire al instanței de 30 de zile și care curge de la comunicarea actului administrativ, ceea ce face practic imposibilă parcurgerea etapei procedurii prealabile, dar acest termen este prevăzut numai pentru părțile din decizie nu și pentru terții care pot ataca actul în condițiile Legii contenciosului administrativ, de data luării la cunoștință despre existența acesteia. 95

Prin prisma acestor considerente, prima instanță, a pronunțat o soluție legală care a fost menținută prin respingerea recursului reclamantei (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 100/2014, www.legalis.ro*). 96

3. Contestație împotriva măsurii prin care a s-a constatat neeligibilitatea înscrierii în cadrul Programului de Stimulare a înnoirii Parcului auto național. Respinge acțiunea pentru lipsa plângerii prealabile. Admite recursul. Casează sentința atacată și trimite cauza spre rejudecare

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta SC R.M. SRL, în contradictoriu cu pârâta A.F.M., a solicitat ca prin hotărârea ce se va pronunța să se constate faptul că în mod nelegal pârâta a respins cererea reclamantei înregistrată sub nr. 85349 din 11 iulie 2012 prin care a solicitat înscrierea SC R.M. SRL ca și colector în cadrul Programului de Stimulare a înnoirii Parcului auto național pe anul 2012 (sesiune de înscriere 10-18 iulie 2012) și, pe cale de consecință, să se constate faptul că reclamanta îndeplinea toate condițiile de eligibilitate prevăzute de Ghidul de finanțare aprobat prin Ordinul ministrului mediului și pădurilor nr. 981/2012; obligarea pârâtei la repararea prejudiciului material suferit de reclamantă evaluat provizoriu la suma de 103.990 RON, constând în profitul nerealizat; obligarea pârâtei la repararea prejudiciului moral suferit de către reclamantă în cuantum de 100.000 RON; obligarea pârâtei la plata tutor cheltuielilor de judecată ocazionate de soluționarea prezentului litigiu. 97

98 Prin sentința nr. 805 din 22 februarie 2013 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, s-a respins cererea formulată de reclamanta SC R.M. SRL în contradictoriu cu pârâta A.F.M., ca inadmisibilă. Pentru a pronunța această soluție, Curtea de Apel a constatat că în cauză nu s-a făcut dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

99 Împotriva acestei sentințe a formulat recurs recurenta-reclamantă SC R.M. SRL, criticând-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

100 Înalta Curte, examinând sentința atacată, admite recursul, casează sentința instanței de fond și trimite cauza spre rejudecare aceleiași instanțe.

101 Astfel, Înalta Curte reține că procedura prealabilă reglementată în cuprinsul art. 7 din Legea nr. 554/2004, republicată, a fost concepută în dreptul administrativ ca fiind o cale ce poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține rezolvarea diferendului său printr-o recunoaștere mult mai rapidă și fără mijlocirea instanței, a dreptului sau a interesului legitim vătămat.

102 Văzând și prevederile art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004 în conformitate cu care plângerea prealabilă reprezintă cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia, Înalta Curte constată că în mod nejustificat instanța fondului a omis a analiza actul intitula „Contestație" aflat la dosar, datat 10 august 2012 și purtând viza înregistrării la Comisia de Contestații cu data de 16 august 2012 prin care împuternicitul reclamantei a contestat respingerea dosarului de participare la sesiunea de înscriere a colectorilor organizată în perioada 10-18 iulie 2012.

103 Având în vedere faptul că în cauza dedusă judecății reclamanta a formulat plângere prealabilă, Înalta Curte reține că hotărârea instanței de fond de respingere a acțiunii pentru lipsa plângerii prealabile este nelegală, situație în care sentința atacată va fi casată și cauza va fi trimisă spre continuarea judecății la instanța de fond (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 904/2014, www.legalis.ro*).

4. Acțiune în anularea unei hotărâri a guvernului. Neîndeplinirea procedurii prealabile. Inadmisibilitatea acțiunii.

În cauză, reclamanta a solicitat anularea H.G. nr. 930/2002 privind atestarea domeniului public al județului Ilfov, precum și al orașelor și comunelor din județul Ilfov, respectiv Anexa 5, poziția 71 din această hotărâre. 104

Instanța de fond a admis cererea de chemare în judecată în contradictoriu cu Guvernul României, A.N.P.A. și com. Balotești, prin primar și a anulat H.G. nr. 930/2002 în ceea ce privește poziția 71 din Anexa nr. 5, respingând acțiunea împotriva M.D.R.A.P., ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă. 105

Instanța de fond a respins excepția neîndeplinirii procedurii prealabile, a tardivității formulării acțiunii și excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, invocate de pârâtul Guvernul României, ca neîntemeiate. 106

Recurentul-pârât Guvernul României în motivarea căii de atac a susținut greșita soluționare a excepției neîndeplinirii procedurii prealabile. 107

Înalta Curte, analizând recursul în raport de criticile formulate, apreciază că acesta este fondat pentru considerentele ce urmează a fi expuse în continuare. 108

Conform art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004, „plângerea prealabilă este cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia". 109

Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, „înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia". 110

De asemenea, potrivit art. 60 alin. (2) din H.G. nr. 561/2009 – Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului pentru 111

elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente: „plângerea prealabilă se adresează Guvernului, se înregistrează la Secretariatul General al Guvernului şi se comunică de îndată iniţiatorului actului atacat".

112 Rezultă din aceste dispoziţii legale că reclamanta avea obligaţia de a se adresa cu plângere prealabilă Guvernului, care este emitentul actului atacat, înregistrată la Secretariatul general, înainte de a formula acţiune la instanţa de contencios administrativ, această condiţie fiind una de admisibilitate a acţiunii privind anularea H.G. nr. 930/2002.

113 Excepţia lipsei procedurii prealabile este o excepţie de fond care se adaugă celorlalte condiţii de exerciţiu a acţiunii, iar din punct de vedere al efectelor pe care le produce, aceasta este o excepţie peremptorie, dirimantă, pentru că tinde la respingerea acţiunii, astfel că se impune analiza cu prioritate a soluţiei care vizează această excepţie.

114 Necontestat de intimata-reclamantă este faptul că înscrisul din 15 octombrie 2010 este singurul înscris în raport de care aceasta a susţinut că a făcut dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

115 Analizând înscrisul menţionat se reţine că reclamanta s-a adresat ministrului administraţiei publice – M.A.P. cu o cerere prin care a solicitat modificarea în parte a H.G. nr. 930/2002, respectiv Anexa 5, poziţia 71, care a răspuns reclamantei, dovadă în acest sens fiind adresa D.G.J. din 12 noiembrie 2010.

116 Nu s-a făcut dovada în cauză că intimata-reclamantă a adresat o plângere prealabilă emitentului actului administrativ contestat, respectiv Guvernului României, înainte de a promova acţiunea în contencios administrativ.

117 Nu poate fi reţinută susţinerea reclamantei în sensul că prin cererea înregistrată din 15 octombrie 2010 s-a adresat atât Guvernului României cât şi M.A.P., întrucât din cuprinsul cererii rezultă fără putinţă de tăgadă că aceasta a fost adresată doar ministrului administraţiei publice – M.A.P., nu şi Guvernului României, ca emitent al H.G. nr. 930/2002.

118 Prin urmare, în acest context, se reţine că este întemeiată excepţia neîndeplinirii procedurii prealabile în termenele şi condiţiile

prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. În consecință, va fi admisă această excepție și va fi respinsă acțiunea ca inadmisibilă.

Având în vedere această soluție, nu se mai impune analiza celorlalte critici formulate de recurent. 119

Având în vedere considerentele expuse, Înalta Curte admite recursul, modifică sentința recurată, admite excepția lipsei procedurii prealabile și respinge acțiunea reclamantei ca inadmisibilă, menținând dispoziția privind lipsa calității procesuale pasive referitoare la M.D.R.A.P., nefiind aduse critici sentinței recurate cu privire la această dispoziție (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 565/2015, www.legalis.ro*). 120

5. Acțiune în anularea ordinului de trecere în rezervă care a intrat în circuitul civil prin emiterea deciziei de pensionare. Neîndeplinirea procedurii prealabile. Inadmisibilitate

În cauză, reclamantul a solicitat constatarea nulității parțiale a Ordinului M.A.N. nr. MP – 660 din 30 iunie 2001, a deciziei nr. 093045 din 21 ianuarie 2008 și a actelor care au stat la baza emiterii deciziei. 121

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că prin Ordinul M.A.N. nr. MP – 660 din 30 iunie 2001 s-a dispus trecerea sa în rezervă, iar prin decizia nr. 093045 din 9 iulie 2001 i s-au stabilit drepturile de pensie după 9 zile de la aplicarea ordinului. 122

Ulterior, reclamantul și-a precizat acțiunea în sensul că a solicitat obligarea pârâților la plata tuturor drepturilor salariale la nivelul salariilor aflate în plată lunară pentru gradul, funcția, vechimea și sporurile avute la data trecerii în rezervă și recunoașterea integrală a vechimii și drepturilor militare în continuitatea lor. 123

A solicitat anularea în parte a Ordinului M.A.N. nr. MP–660/2001, care constituie baza emiterii deciziei de pensie, întrucât prin acest act i s-a încheiat prematur cariera militară, după 20 de ani de activitate. 124

Prin sentința nr. 831 din 12 martie 2014, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, a admis excepția 125

inadmisibilităţii şi a respins cererea formulată de reclamantul P.I. în contradictoriu cu pârâţii S.M., Ministerul Apărării Naţionale şi Guvernul României, ca inadmisibilă.

126 Pentru a pronunţa această soluţie, instanţa de fond a reţinut că obiectul acţiunii de faţă îl constituie nulitatea parţială a Ordinului nr. MP – 660 din 30 iunie 2001, iar acest ordin este un act administrativ cu caracter individual, deoarece se adresează unor subiecte de drept determinate, individuale, în cuprinsul său, printre care şi reclamantul.

127 Ca atare, a constatat că, în cauză, sunt aplicabile dispoziţiile art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit cărora „Înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ, competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia".

128 Potrivit art. 12 din legea precitată, reclamantul avea obligaţia legală să depună dovada formulării plângerii prealabile, pe care nu a efectuat-o.

129 Împotriva sentinţei pronunţate de Curtea de Apel Bucureşti a declarat recurs reclamantul, susţinând, în esenţă, că Ordinul nr. 660/2001 nu i-a fost comunicat de către ministerul pârât, precum şi faptul că acesta a intrat în circuitul civil prin emiterea deciziei de pensionare la 6 iulie 2001, astfel încât o cerere de revocare a acestuia ar fi fost lipsită de eficienţă juridică.

130 Înalta Curte a respins recursul ca nefondat, reţinând că:

131 Prin ordinul contestat emis de ministrul Apărării Naţionale, recurentul-reclamant a fost trecut în rezervă şi, în consecinţă, a fost emisă decizia nr. 093045 din 9 iulie 2001 privind pensia de serviciu stabilită în favoarea sa, fiindu-i achitate şi drepturile salariale cuvenite în temeiul prevederilor O.G. nr. 7/1998.

132 Este adevărat că la data emiterii sale, Ordinul nr. MP660/2001 nu i-a fost comunicat/înmânat recurentului-reclamant, reglementările militare R.G. nr. 1/1989 prevăzând doar modalitatea aducerii

la cunoștință prin ordin de zi pe unitate, ceea ce în plan juridic echivalează cu notificarea acelui act administrativ.

Ceea ce susține, de fapt, recurentul este faptul că nu se află în posesia actului în sine, nu și faptul că nu ar fi cunoscut conținutul Ordinului nr. MP660/2001. 133

Drept urmare, recurentul a luat cunoștință de trecerea sa în rezervă, începând cu data de 2 iulie 2001, semnând pe statele de plată pentru sumele cuvenite în temeiul O.G. nr. 7/1998. 134

Potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia. 135

Astfel, a fost instituită procedura prealabilă obligatorie în lipsa căreia, instanța nu poate fi sesizată cu anularea unui act administrativ, fiind astfel irelevant dacă, în mod concret, autoritatea publică emitentă a actului administrativ mai putea sau nu să-și revoce propriul act. 136

Prin reglementările legale menționate mai sus, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părților să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă și au condiționat sesizarea instanței de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiție pentru declanșarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiții de exercitare a acțiunii ca o condiție specială suplimentară. 137

Astfel fiind, Înalta Curte constată că susținerile și criticile recurentului sunt neîntemeiate și nu pot fi primite, iar hotărârea instanței de fond este temeinică și legală. 138

În consecință, pentru considerentele arătate, Înalta Curte a respins ca nefondat, menținând sentința atacată (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1626/2015, www.legalis.ro*). 139

6. Funcționar public. Atacarea în instanță a actului de eliberare din funcția publică. Condiția îndeplinirii procedurii prealabile

140 Potrivit dispozițiilor art. 89 alin. (1) [actualmente art. 106 alin. (1) – *n.n.*] din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 251/2006, în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare.

141 Este inadmisibilă astfel, acțiunea în anulare a actului de eliberare din funcția publică, promovată fără exercitarea în prealabil a recursului administrativ prevăzut de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 519/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2008*).

7. Persoana vătămată printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept. Plângere prealabilă. Momentul de la care curge termenul în care poate fi introdusă

142 Procedura prealabilă administrativă este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ, a cărei neîndeplinire în termenele și condițiile prevăzute de lege atrage inadmisibilitatea acțiunii.

143 Din dispozițiile art. 7 alin. (3) al Legii nr. 554/2004 rezultă că este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept. Termenul de efectuare a plângerii prealabile este în limita celui prevăzut de art. 7 alin. (7) din aceeași lege și începe să curgă din momentul în care partea a luat cunoștință pe orice cale de existența acestuia (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 146/2007, www.legalis.ro*).

8. Domeniul public al unităților administrativ-teritoriale. Hotărâre a Guvernului de atestare. Aducerea la cunoștință publică. Momentul de la care curge termenul înăuntrul căruia poate fi formulată plângerea prealabilă

În cazul hotărârii Guvernului de atestare a domeniului public 144
al unei unităţi administrativ-teritoriale, îndeplinirea condiţiei de aducere la cunoştinţă publică se realizează, în privinţa anexelor care cuprind bunurile a căror apartenenţă se atestă, la data comunicării, iar nu la data pe care o poartă numărul bis al Monitorului Oficial al României în care aceste anexe sunt publicate.

Astfel, termenul în care poate fi formulată plângerea prealabilă 145
curge de la data comunicării faptului că bunul a fost atestat ca aparţinând domeniului public de interes local sau judeţean, iar nu de la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii Guvernului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 226/2005, www.scj.ro*).

9. Acțiune în anularea unui act administrativ introdusă ulterior pronunțării de către Curtea Constituțională a deciziei de declarare ca neconstituțională a unei ordonanțe de urgență ca urmare a unei excepții ridicate în altă cauză. Excepțare de la cerința îndeplinirii procedurii prealabile

În considerarea art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 coroborate 146
cu cele ale art. 9 alin. (4) şi (5) din aceeaşi lege, acţiunea având ca obiect anularea unui act administrativ emis în temeiul O.U.G. nr. 37/2009 (în prezent, respinsă – *n.n.*) şi O.U.G. nr. 105/2009 – declarate neconstituţionale prin Deciziile nr. 1257 din 7 octombrie 2009 şi nr. 1629 din 3 decembrie 2009 ale Curţii Constituţionale – nu este supusă condiţiei îndeplinirii procedurii administrative prealabile (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2279/2011, www.legalis.ro; B.C. nr. 8-9/2011*).

Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare

(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

(1[1]) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

(1[2]) Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2).

(2) Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ.

(3) La soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (2) se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public.

Comentariu

Sumar

1. Specificul obiectului acțiunii în contenciosul administrativ..... 1
2. Specificul cauzei acțiunii în contenciosul administrativ 10
Jurisprudență
1. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Executor testamentar universal a lui Constantin Brâncuși. Crearea unui Parteneriat între Guvernul României și reclamant. Inadmisibilitate..... 13

2. Acțiune în anularea unui act administrativ modificator și completator. Admisibilitate 21
3. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Acțiune în pretenții formulată de o autoritate publică. Necompetența materială a instanței de contencios administrativ 30
4. Recurs în interesul legii. Stabilirea naturii și competenței de soluționare a cauzelor având ca obiect acțiuni în pretenții prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului 45
5. Cerere de ordonanță președințială. Necompetența instanței de contencios administrativ 50
6. Contract de finanțare. Procedura de constatare a neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene. Acțiune în anularea titlului de creanță, reprezentat de Nota de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare 54
7. Malpraxis. Cerere de anulare a unei decizii emise de Comisia de monitorizare și competență profesională pentru cazurile de malpraxis. Conflict negativ de competență 66
8. Brevet de invenție. Anulare. Înscrierea în Registrul Național al Brevelor de Invenție a mențiunii anulării. Caracterul operațiunii. Instanță competentă să judece cererea de radiere 85
9. Acțiunea în contencios administrativ având ca obiect obligarea funcționarului public la repararea prejudiciului cauzat autorității publice. Inadmisibilitate 87

1. Specificul obiectului acțiunii în contenciosul administrativ

Prin obiectul unei acțiuni civile, în general, înțelegem pretenția 1
reclamantului înfățișată instanței de judecată.

În cazul concret al acțiunii în contenciosul administrativ subiectiv, 2
obiectul principal al acesteia îl poate constitui:

- anularea unui act administrativ în sensul larg al acestei noțiuni (act unilateral sau contract administrativ);

- obligarea autorității publice pârâte la emiterea unui asemenea act ori a altui înscris în vederea recunoașterii unui drept sau interes legitim al reclamantului;

- obligarea autorității publice pârâte la efectuarea unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim al reclamantului;

- obligarea unei autorități publice la punerea în executare a unui act administrativ de autoritate emis la cererea reclamantului sau ca urmare a plângerii prealabile a acestuia;

- obligarea unei autorități publice la încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea unui contract administrativ.

3 Deci, sintetizând, **obiectul principal al acțiunii în anulare** îl pot constitui **atât actele administrative unilaterale (de autoritate), cât și actele administrative asimilate (refuzul nejustificat și contractele administrative)**, cu precizarea că în cazul contractelor administrative trebuie avută în vedere legea specială care reglementează aceste contracte.

4 În ce privește contractele administrative, pot forma obiectul acțiunii în contencios subiectiv atât contractele propriu-zise, cât și actele administrative unilaterale emise în fazele premergătoare încheierii acestor contracte. Astfel, de exemplu, participanții la procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice pot ataca actele unilaterale ale autorității contractante, care preced încheierii contractelor, dacă le consideră nelegale, în condițiile Legii nr. 101/2016[1)] și ale Legii nr. 554/2004.

5 În acest context se impune precizarea că, în anumite situații de excepție (expres prevăzute de lege), pot face obiectul acțiunii în anulare pe calea contenciosului administrativ și operațiunile administrative care premerg încheierii unor contracte administrative. Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, prin

[1)] Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (M.Of. nr. nr. 393 din 23 mai 2016).

act al autorității contractante, care poate fi atacat la instanța de contencios administrativ, se înțelege „orice act administrativ emis în legătură cu o procedură privind atribuirea unui contract, orice operațiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de legislația în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire". Rațiunea legii în aceste cazuri de excepție este aceea de a preveni finalizarea procedurii de atribuire, cu încălcarea legii, a contractelor administrative.

6 În ce privește acțiunile având ca obiect contractele administrative, dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevăd că la soluționarea acestor litigii va prevala principiul priorității interesului public față de principiul libertății contractuale. În contextul acestor dispoziții legale generale, art. 58 alin. (3)[1)] din Legea nr. 101/2016 prevede că instanța de contencios administrativ, dacă va constata existența unor motive de interes general, va putea menține efectele contractului, chiar dacă acesta este afectat de anumite vicii de nelegalitate, și va aplica alte sancțiuni autorității contractante.

7 **Obiectul secundar al acțiunii în contencios subiectiv** îl constituie obligarea autorității publice pârâte la **plata de despăgubiri materiale** sau morale reclamantului dacă prin actul administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al autorității publice pârâte (de a-i recunoaște un drept sau interes legitim) i s-a pricinuit reclamantului un prejudiciu material sau moral.

[1)] Art. 58 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 are următorul conținut: Prin excepție de la prevederile alin. (2), în cazul în care instanța consideră, după analizarea tuturor aspectelor relevante, că motive imperative de interes general impun menținerea efectelor contractului, aceasta dispune, în schimb, sancțiuni alternative, după cum urmează:

a) limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuție al acestuia; și/sau

b) aplicarea unei amenzi autorității contractante, cuprinsă între 2% și 15% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporțional cu posibilitatea de a limita efectele contractului, conform dispozițiilor lit. a).

8 Întrucât pe calea contenciosului subiectiv se pot solicita atât anularea (sau obligarea la emiterea) unui act, cât şi acordarea de despăgubiri, dacă este cazul, acesta este un contencios de plină jurisdicţie.

9 În schimb, acţiunea în contenciosul obiectiv nu are un asemenea obiect secundar cu caracter patrimonial. În concret, această acţiune poate avea ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea la emiterea unui asemenea act ori a altui înscris, respectiv efectuarea unei operaţiuni administrative pentru satisfacerea unui interes public, sub sancţiunea penalităţilor de întârziere sau a amenzii prevăzute la art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004[1)].

2. Specificul cauzei acţiunii în contenciosul administrativ

10 **Cauza acţiunii în contenciosul subiectiv** o reprezintă **numai lezarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat**, nu şi lezarea unui interes legitim public, pentru că legislaţia noastră nu recunoaşte dreptul la *actio popularis*. Astfel, alin. (1[1]) din acest articol de lege prevede că „persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat". Deci, cu alte cuvinte, reclamantul va trebui să-şi motiveze acţiunea sa pe vătămarea unui drept sau interes legitim al său, arătând eventual că prin actul atacat este lezat şi un interes legitim public.

11 De asemenea, la soluţionarea acţiunilor în contencios subiectiv având ca obiect contractele administrative trebuie să se ţină seama şi de principiile generale care guvernează materia contractelor, precum sunt, de exemplu: forţa obligatorie a contractului[2)],

---

[1)] A se vedea, pentru detalii în acest sens, comentariul la art. 18 şi art. 24 din Legea nr. 554/2004.

[2)] A se vedea, în acest sens, art. 1270 alin. (1) C.civ. care are următorul conţinut: „Contractul valabil încheiat are putere de lege între părţile contractante".

buna-credință[1] a părților contractului ori menținerea echilibrului contractual[2], care completează legislația specifică sau chiar se regăsesc în această legislație[3].

În cazul contenciosului obiectiv, cauza acțiunii în anulare o reprezintă numai vătămarea unui interes legitim public. Prin urmare, în motivarea acțiunilor în contencios obiectiv, promovate de autoritățile publice abilitate de lege, nu poate fi invocată lezarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat. Cu toate acestea, acțiunile în contencios obiectiv pot fi întemeiate legal pe lezarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, în sens generic, pentru că aceste drepturi și îndatoriri se circumscriu sferei noțiunii de *interes legitim public*, potrivit art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004. 12

Jurisprudență

1. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Executor testamentar universal a lui Constantin Brâncuși. Crearea unui Parteneriat între Guvernul României și reclamant. Inadmisibilitate

În fapt, reclamantul a sesizat instanța de contencios administrativ cu o cerere, precizată ulterior, prin care a solicitat obligarea pârâților M.F.P. prin reprezentant D.C. și pe Prim-ministrul Guvernului României, V.P., și instituțiile centrale pe care le conduc să analizeze 13

---

[1] Astfel, art. 1170 C.civ. prevede că „Părțile trebuie să acționeze cu bună-credință atât la negocierea și încheierea contractului, cât și pe tot timpul executării sale. Ele nu pot înlătura sau limita această obligație".

[2] În acest sens, art. 1271 C.civ., prevede că în anumite situații de impreviziune se poate dispune de către instanța de judecată „adaptarea contractului, pentru a distribui în mod echitabil între părți pierderile și beneficiile ce rezultă din schimbarea împrejurărilor"

[3] Astfel, de exemplu, art. 54 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006 prevede că „Raporturile contractuale dintre concedent și concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al concesiunii între drepturile care îi sunt acordate concesionarului și obligațiile care îi sunt impuse".

şi să decidă crearea unui Parteneriat între Guvernul României şi acesta, în calitate de executor testamentar universal a lui Constantin Brâncuşi, respectiv, obligarea acestora să ia în considerare sesizarea sa în calitatea de executor testamentar universal a lui Constantin Brâncuşi, a existenţei a două Testamente olografe brâncuşiene, îndeosebi a „Testamentului lui Constantin Brâncuşi în favoarea României şi a Poporului România" şi să instituie o formă de colaborare, indiferent sub ce denumire, între Guvernul României, mandatarul beneficiarului donaţiei şi reclamant în calitatea de executor testamentar universal a lui Constantin Brâncuşi, în principal să probeze prin procedurile indicate de doctrina judiciară veridicitatea Testamentelor şi, în funcţie de aceasta, să valorifice donaţia în discuţie, în baza dispoziţiilor testamentare.

14 Prin sentinţa nr. 3358 din data de 1 noiembrie 2013 pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a fost admisă excepţia inadmisibilităţii acţiunii şi a fost respinsă acţiunea formulată de reclamantul B.G.F. (F.A.), în contradictoriu cu pârâţii M.F.P. prin D.C. şi Primul Ministru al Guvernului României – V.P., ca inadmisibilă.

15 Soluţionând recursul, Înalta Curte a constatat că sentinţa primei instanţe este legală, reţinând că obiectul acţiunii judiciare în contencios administrativ este reglementat prin art. 8 din Legea nr. 554/2004.

16 Potrivit acestui text de lege, persoana vătămată în vreun drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, nemulţumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau dacă nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 7 alin. (4), poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea, în tot sau în parte, a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual reparaţii pentru daune morale.

17 De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept al său, recunoscut de lege, prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluţionare a cererii.

Noțiunea de contencios administrativ este definită de Legea con- 18
tenciosului administrativ în art. 2 alin. (1) lit. f) ca fiind activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

În aceste limite, în acord cu soluția instanței de fond, cererea 19
reclamantului, astfel cum a fost ea formulată, prin care se solicită pârâților, în principal, crearea unui parteneriat prin care să valorifice două testamente ale sculptorului Constantin Brâncuși, nu poate forma obiectul acțiunii în contencios administrativ, acțiunea fiind inadmisibilă.

Pentru aceste motive, Înalta Curte a respins recursul declarat de 20
A.F. împotriva sentinței nr. 3358 din 1 noiembrie 2013 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 258/2015, www.scj.ro*).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

2. Acțiune în anularea unui act administrativ modificator și completator. Admisibilitate

În cauză, instanța de fond a fost învestită cu acțiunea în anulare 21
a Ordinului nr. 11/2011 pentru modificarea și completarea Ordinului nr. 102136/2006 privind valorificarea cantităților de gaze naturale pe piața internă și măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, dar și cu cererea de obligare a pârâților la plata sumei de 13.707.159,20 RON, prejudiciul cauzat ca urmare a aplicării prevederilor Ordinului nr. 11/2011.

Ordinul inițial având nr. 102136/2006 a fost contestat de către 22
reclamantă, iar prin decizia nr. 2090 din 19 aprilie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția contencios administrativ și fiscal, fost respinsă acțiunea în anularea acestui ordin.

Față de această împrejurare, instanța de fond a respins acțiunea 23
reclamantei ca fiind lipsită de obiect, reținând, pe de o parte, că s-a

respins acțiunea reclamantei în anularea ordinului inițial și, pe de altă parte, că art. 62 din Legea nr. 24/2000 prevede că „dispozițiile de modificare și de completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare în actul de bază, identificându-se cu acesta" și că „intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază".

24 Examinând recursul declarat de reclamantă, Înalta Curte a decis că instanța de fond a făcut o aplicare greșită a legii atunci când a apreciat că, în temeiul art. 62 din Legea nr. 24/2000 ar fi lipsită de obiect acțiunea în anulare a unui act administrativ ce modifică un alt act administrativ.

25 Astfel, instanța supremă a reținut că art. 62 din Legea nr. 24/2000 nu are aplicabilitate în cauză, în raport de obiectul acțiunii, iar pe de altă parte, nu poate fi lipsită de obiect o acțiune în contencios administrativ formulată de o persoană ce se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim prin emiterea unui act administrativ, chiar dacă acel act este unul de modificare a altui act, fie el individual sau normativ. Din modul de redactare al Legii nr. 554/2004, respectiv art. 1, art. 8 și art. 18, contenciosul administrativ este un contencios subiectiv de plină jurisdicție, în cadrul căruia se analizează nu numai conformitatea actului administrativ cu legea sau cu alte acte normative ce au stat la baza emiterii lui, ci și existența unei vătămări produse reclamantului într-un drept sau interes legitim.

26 Nu prezintă relevanță, în cazul unui litigiu de contencios administrativ, dacă actul administrativ contestat este unul care modifică un alt act administrativ, pentru că ce se verifică de către instanță este dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 1 din Legea nr. 554/2004, respectiv dacă actul contestat este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 și dacă s-a produs o vătămare a unui drept sau interes legitim.

27 De altfel, este constantă practica instanței supreme în sensul soluționării acțiunilor în anulare a actelor administrative individuale sau normative, prin care au fost modificate sau completate alte acte administrative.

28 Prin soluția pronunțată de instanța de fond, de respingere a acțiunii ca lipsită de obiect, s-a încălcat art. 21 din Constituție

ce consacră accesul liber la justiție, dar și art. 6 din Convenția europeană ce prevede dreptul la un proces echitabil, în sensul că orice persoană are dreptul la judecarea, în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială.

Pentru că instanța de fond a soluționat cauza fără a intra în cercetarea fondului, Înalta Curte a admis recursul, a casat sentința atacată și a trimis cauza spre rejudecare primei instanțe (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1926/2014, www.legalis.ro*). **29**

3. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Acțiune în pretenții formulată de o autoritate publică. Necompetența materială a instanței de contencios administrativ

În speță, ca urmare a controlului exercitat de Camera de Conturi Constanța, reclamanții Județul Constanța, Consiliul Județean Constanța și Președintele Consiliului Județean Constanța au solicitat Tribunalului Constanța, Secția I civilă, obligarea pârâtului la restituirea sumei de 1.130.000 de lei reprezentând finanțare acțiuni sportive, acordată prin Hotărârile de Consiliu Județean nr. 24 din 6 februarie 2012 și nr. 40 din 27 ianuarie 2011. **30**

Secția I civilă a Tribunalului Constanța – prin sentința civilă nr. 2090 din 18 septembrie 2014 – a admis excepția necompetenței funcționale a Secției I civile și a dispus înaintarea cauzei la Tribunalul Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, spre competentă soluționare, considerând că raportul juridic dedus judecății este unul de drept administrativ. **31**

Prin încheierea de ședință pronunțată în data de 20 noiembrie 2014, Tribunalul Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, constatând natura civilă a cauzei, a admis excepția necompetenței funcționale a Secției contencios administrativ și fiscal a Tribunalului Constanța și a trimis cauza spre competentă soluționare Secției I civile a aceleiași instanțe. **32**

33 Constatând intervenit conflictul negativ de competenţă, a dispus înaintarea dosarului la Curtea de Apel Constanţa pentru pronunţarea regulatorului de competenţă.

34 În soluţionarea conflictului negativ de competenţă, Curtea reţine că obiectul acţiunii vizează recuperarea unor plăţi nelegale făcute din fondurile publice, stabilite ca atare prin acte ale Curţii de Conturi, plăţi efectuate către o persoană juridică de drept privat.

35 Legea finanţelor publice nr. 500/2002 nu stabileşte o anumită modalitate de recuperare a acestor sume, prevăzând la art. 73[1] doar că „Recuperarea sumelor reprezentând prejudicii/plăţi nelegale din fonduri publice, stabilite de organele de control competente, se face cu perceperea de dobânzi şi penalităţi de întârziere sau majorări de întârziere, după caz, aplicabile pentru veniturile bugetare, calculate pentru perioada de când s-a produs prejudiciul/s-a efectuat plata şi până s-au recuperat sumele".

36 Prin urmare, legiuitorul a lăsat ca, în funcţie de specificul fiecărui prejudiciu/plată nelegală suportată de bugetul finanţelor publice, recuperarea acestora să se facă prin modalităţile corespunzătoare aflate la dispoziţia instituţiei publice prejudiciate, respectiv: decizii de recuperare emise de Agenţia Naţională pentru Plăţi şi Inspecţie Socială prin agenţiile teritoriale pentru prestaţiile sociale, decizii de imputare sau angajamente de plată dacă prejudiciul/plata nelegală se recuperează de la funcţionarul public sau acţiune civilă pe temeiul dreptului muncii dacă este vorba de personalul contractual, acţiune întemeiată pe Legea nr. 554/2004 în situaţia în care recuperarea prejudiciului se face în cadrul răspunderii contractuale de drept administrativ etc.

37 Curtea consideră că, atunci când acţiunea se întemeiază pe răspunderea civilă delictuală ori pe principiul îmbogăţirii fără justă cauză, iar legea nu prevede în mod expres o anumită formă de recuperare a prejudiciului/plăţii nelegale din fondurile publice, cauza nu poate fi decât una civilă, de competenţa instanţei de drept comun.

38 O astfel de acţiune nu poate fi calificată ca fiind de contencios administrativ, întrucât nu se încadrează în normele speciale, derogatorii şi de strictă interpretare şi aplicare ale Legii nr. 554/2004.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ este definit ca „activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;". 39

Prin urmare, esențial pentru determinarea naturii de contencios administrativ a litigiului este ca acesta să fie născut din emiterea sau încheierea unui act administrativ, din tăcerea administrativă ori din refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept sau la un interes legitim, pârât fiind în majoritatea cazurilor o autoritate publică propriu-zisă sau asimilată, conform legii. Singurele situații în care pârât poate fi o altă persoană decât o autoritate publică sunt acelea în care fie litigiul este născut dintr-un contract administrativ, fie autoritatea publică emitentă solicită ea însăși anularea actului nelegal. 40

Se reține astfel că cererile având ca obiect despăgubiri nu pot fi incluse în sfera contenciosului administrativ decât dacă se circumscriu art. 19, respectiv art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sau dacă pretențiile decurg din refuzul de punere în executare a unui act administrativ prin care se stabilesc anumite drepturi bănești în favoarea părții. 41

Or, se constată că, în cauză, între părți nu există un contract administrativ care să justifice acționarea în judecată a pârâtului în fața instanței de contencios administrativ, nici nu se atacă un act administrativ de autoritate sau nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către o autoritate publică, ori refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri sau de efectuare a unei operațiuni administrative necesare pentru executarea, respectiv protejarea dreptului sau interesului legitim al reclamantului. De asemenea, acțiunea nu se întemeiază pe refuzul de executare a unui act administrativ ce are ca obiect acordarea unor sume de bani. 42

43 În atare situaţie, acţiunea de faţă fiind o acţiune în pretenţii ce nu se încadrează în niciuna dintre dispoziţiile art. 1 alin. (1), ale art. 2 alin. (1) lit. c), f), h) şi i), ale art. 2 alin. (2) şi ale art. 8 alin. (1) şi 2 din Legea nr. 554/2004, Curtea constată că raportul juridic dedus judecăţii are natură civilă, nefiind relevantă împrejurarea că reclamanţii constituie autorităţi publice.

44 Pentru considerentele expuse, Curtea stabileşte competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Secţiei civile a Tribunalului Constanţa (*C.A. Constanţa, Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3/2015 – jurisprudenţă Legis*).

4. Recurs în interesul legii. Stabilirea naturii şi competenţei de soluţionare a cauzelor având ca obiect acţiuni în pretenţii prin care se solicită de către o direcţie generală de asistenţă socială şi protecţia copilului obligarea unui consiliu judeţean sau local ori a unei alte direcţii generale de asistenţă socială şi protecţia copilului la suportarea cheltuielilor de întreţinere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecţie prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, şi Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului

45 Înalta Curte, Completul competent să judece recursul în interesul legii, a decis că în interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. f) şi art. 10 din Legea nr. 554/2004, respectiv art. 94 şi art. 95 C.proc.civ., litigiile având ca obiect acţiuni prin care se solicită de către o direcţie generală de asistenţă socială şi protecţia copilului obligarea unui consiliu judeţean sau local ori a unei alte direcţii generale de asistenţă socială şi protecţia copilului la suportarea cheltuielilor de întreţinere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecţie prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, şi Legea nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului, sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

În esență, recursul în interesul legii s-a impus, întrucât, într-o primă orientare a jurisprudenței, s-a considerat că aceste litigii au o natură civilă, iar competența de soluționare aparține, în funcție de valoarea pretențiilor, judecătoriei sau tribunalului, ca instanțe de drept comun, pe considerentul că aceste cereri de chemare în judecată au un obiect patrimonial, nefiind precedate de acțiuni în contencios administrativ pentru anularea unui act administrativ sau pentru contestarea refuzului nejustificat al uneia dintre părți, de soluționare în termenul legal a unei cereri, pentru recunoașterea dreptului pretins ori a interesului legitim. 46

În sens contrar, în cea de a doua orientare a jurisprudenței, s-a reținut că aceste litigii sunt de contencios administrativ, întrucât conflictul este născut din refuzul unei autorități a administrației publice locale de a soluționa în termenul legal o cerere referitoare la un drept de care se prevalează reclamanta referitor la plata unor sume de bani în temeiul unor acte normative ce reglementează domeniul său de activitate Legea nr. 272/2004). În același timp, s-a reținut că litigiile deduse judecății în care sunt părți două instituții aparținând sferei autorităților publice nu îmbracă forma clasică a acțiunilor în pretenții, întrucât izvorul obligațional al creanței pretinse nu reprezintă o convenție sau un fapt juridic civil, ci însăși legea, prin normele referitoare la finanțarea asistenței sociale, norme care statuează asupra obligațiilor financiare ale autorităților locale în acest domeniu. 47

I.C.C.J., examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, a decis că aceste litigii intră în sfera contenciosului administrativ, având în vedere calitatea părților, de autorități publice, iar obiectul acestora îl constituie refuzul de soluționare a unor cereri referitoare la un drept prevăzut de lege. 48

De asemenea, Înalta Curte a reținut, în esență, că în raport cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, natura juridică a raportului dedus judecății este evident una de drept administrativ, deoarece aplicarea prevederilor legale invocate prin acțiune vizează organizarea și îndeplinirea atribuțiilor organelor administrației publice locale și raporturile dintre aceste organe, 49

neputându-se reține argumentul potrivit căruia obiectul litigiilor îl constituie pretenții de natură civilă cât timp aceste pretenții nu își au izvorul în raporturi juridice civile, ci chiar în lege (*I.C.C.J., Completul competent să judece recursul în interesul legii, Decizia nr. 13/2015, M.Of. nr. 690 din 11 septembrie 2015*).

5. Cerere de ordonanță președințială. Necompetența instanței de contencios administrativ

50 Examinând conflictul negativ de competență, Înalta Curte constată că în speță reclamantul A.A. s-a adresat instanței de judecată cu o cerere de ordonanță președințială, solicitând obligarea pârâtei Casa Națională de Asigurări de Sănătate la acordarea în mod gratuit a tratamentului cu medicamentul Z.

51 Așa cum a apreciat și Curtea de Apel București, cererea dedusă judecății în cauza de față nu se circumscrie dispozițiilor Legii nr. 554/2004 care delimitează obiectul acțiunii în contencios administrativ, în condițiile în care, așa cum rezultă cu evidență din cuprinsul cererii de chemare în judecată, reclamantul nu contestă și nici nu face referire la un act administrativ, un contract administrativ, la refuzul nejustificat de a-i rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim sau la faptul că nu i s-ar fi răspuns în termenul legal la solicitarea adresată unei autorități publice.

52 Simpla calitate a pârâtului de autoritate publică nu este de natură a atrage *per se* competența instanței de contencios administrativ, câtă vreme nu este îndeplinită și condiția sus-menționată.

53 Pentru aceste considerente, apreciindu-se că soluționarea cererii reclamantului este de competența instanței de drept comun, Înalta Curte va stabili competența de soluționare a cauzei, în primă instanță, în favoarea Judecătoriei Huși, soluționând conflictul negativ de competență în acest sens (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 404/2015, www.legalis.ro*).

6. Contract de finanțare. Procedura de constatare a neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene. Acțiune în anularea titlului de creanță, reprezentat de Nota de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare

În speță, reclamanta U.A.T. – Județul Argeș a solicitat, în contra- 54
dictoriu cu pârâtul M.D.R.A.P., anularea Notei de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare din 22 februarie 2012, întocmită de pârât, privind contractul de finanțare din 21 mai 2009.

Prin sentința civilă nr. 26/F/Cont din 6 februarie 2014, Curtea 55
de Apel Pitești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a respins acțiunea ca inadmisibilă,

Împotriva acestei sentințe a formulat recurs reclamanta, pe care 56
Înalta Curte l-a respins ca nefondat.

Înalta Curte a analizat cu prioritate excepția inadmisibilității acțiunii, 57
motivată de neîndeplinirea de către reclamantă a procedurii administrative prealabile, prevăzute de dispozițiile O.U.G. nr. 66/2011.

În conformitate cu prevederile art. 248 alin. (1) C.proc.civ., 58
excepțiile se soluționează premergător administrării probelor și cercetării în fond a cauzei, în măsura în care, prin efectul lor, fac inutil acest lucru, iar în speță, excepția inadmisibilității acțiunii îndeplinește cerințele prevăzute de art. 245 C.proc.civ. în sensul că este o excepție procesuală care nu pune în discuție fondul dreptului, ci reprezintă o condiție obligatorie, a cărei neîndeplinire afectează însuși exercițiul dreptului la acțiune în contencios administrativ, tinzând la împiedicarea judecății pe fond.

În contextul soluționării cu prioritate a excepției inadmisibilității 59
acțiunii, în mod corect nu au mai făcut obiectul analizei instanței de fond susținerile formulate de reclamantă vizând încălcarea principiului neretroactivității legii civile, prin aplicarea O.U.G. nr. 66/2011 pentru fapte invocate a fi săvârșite anterior intrării în vigoare a acestui act normativ.

În ceea ce privește soluția pronunțată de prima instanță asupra 60
excepției inadmisibilității acțiunii, criticile formulate de recurentă sunt nefondate.

61 În mod judicios judecătorul fondului a constatat că reclamanta nu a urmat procedura administrativă prevăzută de dispoziţiile art. 46 alin. (1) şi art. 47 alin. (1) din O.U.G. nr. 66/2011, act normativ în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat şi care reglementează, în procedura de constatare a neregulilor apărute în obţinerea şi utilizarea fondurilor europene, o modalitate specifică de întocmire a actelor de control şi de atacare a acestora, anterior sesizării instanţei de judecată.

62 Astfel, conform prevederilor legale menţionate, împotriva titlului de creanţă, reprezentat de Nota de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare, se poate formula contestaţie administrativă în termen de maximum 30 de zile de la comunicare, iar potrivit art. 51 alin. (2) din O.U.G. nr. 66/2011, decizia pronunţată în soluţionarea contestaţiei poate fi atacată de către contestator la instanţa judecătorească de contencios administrativ competentă, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004.

63 Prin urmare, în temeiul dispoziţiilor legale menţionate şi art. 8 din Legea nr. 554/2004, poate forma obiectul acţiunii în contencios administrativ decizia pronunţată în soluţionarea contestaţiei administrative formulate împotriva Notei de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare, iar nu, în mod direct, acest act administrativ-fiscal.

64 Procedura administrativă prealabilă învestirii instanţei de judecată nu încalcă dreptul de acces liber la justiţie, deoarece instituie un mijloc de remediere a eventualei nelegalităţi a actului administrativ atacat, prin reexaminarea lui de către organul emitent al titlului de creanţă, care are posibilitatea de a-şi revoca actul, fapt ce permite persoanei vătămate să-şi ocrotească dreptul sau interesul legitim pe cale administrativă, evitând sesizarea instanţei de judecată.

65 Pentru considerentele expuse, nefiind identificate motive de casare a hotărârii atacate, în temeiul dispoziţiilor art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 şi art. 496 alin. (1) C.proc.civ., Înalta Curte va respinge recursul declarat de reclamanta U.A.T. – Judeţul Argeş, ca nefondat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 685/2015, www.legalis.ro*).

7. Malpraxis. Cerere de anulare a unei decizii emise de Comisia de monitorizare și competență profesională pentru cazurile de malpraxis. Conflict negativ de competență

În speță, reclamantul V.L.V.C. a solicitat: 66

- anularea deciziei nr. 57/2012 a Comisiei de malpraxis constituită la nivelul Direcției de Sănătate Publică a Municipiului București și obligarea Comisiei să analizeze și să se pronunțe conform prevederilor art. 668-674 din Legea nr. 95/2006 coroborate cu prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății publice nr. 1343/2006, astfel cum a fost modificat și completat prin Ordinul ministrului sănătății nr. 1016/2010;

- obligarea instituțiilor intimate în solidar cu persoanele fizice membre ale Comisiei de malpraxis care au emis decizia contestată la plata sumei de 3.000 RON, cu titlu de daune materiale, și la plata sumei de 1.000.000 RON, cu titlu de daune morale, reprezentând repararea prejudiciului cauzat de întârzierea cu care a fost emisă decizia contestată, raportat la încălcarea prevederilor art. 33 din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei de malpraxis coroborate cu art. 671^3 din Legea nr. 95/2006;

- obligarea instituțiilor intimate, în solidar cu persoanele fizice membre ale Comisiei de malpraxis, la plata cheltuielilor de judecată.

Reclamantul a invocat drept temei al cererii de chemare în 67
judecată dispozițiile art. 1, art. 8 alin. (1) și art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, ale art. 36 din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei de malpraxis, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății publice nr. 1343/2006, și ale art. 673 din Legea nr. 95/2006.

Prin decizia contestată, ca urmare a sesizării formulate de 68
V.L.V.C. cu privire la intervențiile medicale efectuate la SC L. SRL, Comisia de malpraxis a decis că nu a existat un caz de malpraxis săvârșit de către doamna doctor A.M. în ceea ce privește lucrarea medicală efectuată pacientului V.L.V.C.

Având în vedere aspectele expuse, Înalta Curte constată că litigiul 69
se circumscrie prevederilor din Legea nr. 95/2006 privind reforma

în domeniul sănătăţii, cu modificările şi completările ulterioare, referitoare la „Procedura de stabilire a cazurilor de răspundere civilă profesională pentru medici, farmacişti şi alte persoane din domeniul asistenţei medicale", respectiv:

70 „Art. 668.–(1) La nivelul autorităţilor de sănătate publică judeţene şi a municipiului Bucureşti se constituie Comisia de monitorizare şi competenţă profesională pentru cazurile de malpraxis, numită în continuare Comisia.

71 Art. 670. – Comisia poate fi sesizată de:

72 a) persoana sau, după caz, reprezentantul legal al acesteia, care se consideră victima unui act de malpraxis săvârşit în exercitarea unei activităţi de prevenţie, diagnostic şi tratament;

73 Art. 672. – Comisia stabileşte, prin decizie, dacă în cauză a fost sau nu o situaţie de malpraxis. Decizia se comunică tuturor persoanelor implicate, inclusiv asiguratorului, în termen de 5 zile calendaristice.

74 Art. 673. – (1) În cazul în care asigurătorul sau oricare dintre părţile implicate nu este de acord cu decizia Comisiei, o poate contesta la instanţa de judecată competentă, în termen de 15 zile de la data comunicării deciziei.

75 (2) Procedura stabilirii cazurilor de malpraxis nu împiedică liberul acces la justiţie potrivit dreptului comun".

76 Or, în cauză, se observă cu evidenţă faptul că V.L.V.C. a învestit Comisia de malpraxis cu o sesizare în sensul art. 670 lit. a) din Legea nr. 95/2006, iar Comisia de malpraxis a emis decizia nr. 57/2012 în exercitarea competenţei conferite de art. 672 din aceeaşi lege.

77 Astfel fiind, demersul judiciar al reclamantului V.L. se circumscrie dispoziţiilor art. 673 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, ceea ce atrage incidenţa prevederilor art. 676 din aceeaşi lege, conform cărora:

78 „Art. 676. – Instanţa competentă să soluţioneze litigiile prevăzute în prezenta lege este judecătoria în a cărei circumscripţie teritorială a avut loc actul de malpraxis reclamat".

79 Susţinerile recurentului-reclamant referitoare la incidenţa normelor de competenţă prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu pot fi primite, întrucât acestea reprezintă

dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în timp ce, în virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, demersul judiciar inițiat de V.L.V.C. intră sub incidența normelor speciale de competență reglementate de dispozițiile citate anterior din Legea nr. 95/2006.

În prezența dispozițiilor menționate din Legea nr. 95/2006, sunt lipsite de temei susținerile prin care recurentul tinde să demonstreze că decizia contestată este un act administrativ în sensul dispozițiilor Legii nr. 554/2004 supus controlului de legalitate conform normelor de competență din aceeași lege. 80

Fiind vorba de norme de competență de ordine publică, este lipsită de relevanță opțiunea reclamantului în sensul soluționării cererii sale de către instanța de contencios administrativ, iar simpla invocare a dispozițiilor Legii nr. 554/2004 nu este de natură a înlătura aplicabilitatea normelor speciale de competență reglementate de Legea nr. 95/2006. 81

Având în vedere considerentele expuse, Înalta Curte respinge recursul ca nefondat și menține sentința civilă nr. 2324/2014 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, care, soluționând conflictul negativ de competență, a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea Judecătoriei sectorului 6 București (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 915/2015, www.legalis.ro*). 82

Nota 1: După modificările și completările succesive aduse Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, ultima dată prin O.U.G. nr. 59/2016, prevederile legale precitate se regăsesc, cu un conținut similar, în cadrul art. 679-687 din această lege. 83

Nota 2: Spre deosebire de vechea reglementare, noul Cod de procedură civilă prevede, în art. 135 alin. (4), că instanța competentă să judece conflictul va hotărî, în camera de consiliu, fără citarea părților, printr-o hotărâre definitivă, aceasta nefiind deci supusă recursului. 84

8. Brevet de invenție. Anulare. Înscrierea în Registrul Național al Brevelor de Invenție a mențiunii anulării. Caracterul operațiunii. Instanță competentă să judece cererea de radiere

85 Este admisibilă pe calea contenciosului administrativ acțiunea având ca obiect radierea înscrierii în Registrul Național al Brevetelor a mențiunii de anulare a unui brevet de invenție. Această operațiune a înscrierii, cuprinzând o manifestare de voință cu caracter individual a unui organ de specialitate al administrației publice centrale aflat în subordinea Guvernului – OSIM – de natură să modifice sau să stingă anumite raporturi juridice întrunește elementele definitorii prevăzute de art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004, în ceea ce privește actul administrativ.

86 În condițiile în care Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenție nu reglementează nicio procedură prin care un inventator se poate apăra în cazul în care fără cunoștința lui i-a fost anulat brevetul de invenție, respingerea ca inadmisibilă a acțiunii acestuia formulată pe calea contenciosului administrativ ar conduce la încălcarea dreptului la un proces echitabil, reglementat de art. 6 din Convenția europeană, în sensul îngrădirii accesului acestuia la un tribunal (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2420/2007, www.scj.ro*).

9. Acțiunea în contencios administrativ având ca obiect obligarea funcționarului public la repararea prejudiciului cauzat autorității publice. Inadmisibilitate

87 Instanța Supremă a decis că este inadmisibilă cererea reclamantei Regia Națională a Pădurilor Romsilva – Direcția Silvică Botoșani, prin care a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul P.I., obligarea la plata sumei de 764,82 lei, reprezentând contravaloarea arborilor tăiați ilegal din fondul forestier aflat în paza pârâtului.

88 În acest sens, s-a reținut că o acțiune având ca obiect obligarea unei persoane, ce are calitatea de pădurar, la plata contravalorii arbuștilor tăiați ilegal din fondul forestier aflat în paza acestuia este

inadmisibilă, atâta timp cât, potrivit dispozițiilor art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 cu referire la dispozițiile art. 84 lit. a) din aceeași lege, repararea pagubelor produse ca urmare a angajării răspunderii civile a funcționarului public și aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 697/2013, www.scj.ro*).

Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Comentariu

Sumar

1. Obiectul acţiunii împotriva ordonanţelor Guvernului 1
2. Procedura promovării şi soluţionării acestei acţiuni 4
3. Părţile în acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului 17
Jurisprudenţă
1. Drepturi salariale cuvenite personalului din învăţământ. Obligarea Guvernului la plata de despăgubiri pentru prejudiciul suferit în perioada 1 octombrie 2008 - 31 decembrie 2009, ca efect al aplicării unor prevederi din O.U.G. nr. 136/2008, nr. 151/2008 şi nr. 1/2009, toate declarate neconstituţionale prin decizii ale Curţii Constituţionale 22
2. Control de constituţionalitate cu privire la dispoziţiile art. 9 alin. (1) şi 3 din Legea nr. 554/2004 29
3. Act administrativ emis în temeiul unei ordonanţe de urgenţă a Guvernului, declarată neconstituţională. Efecte 41

1. Obiectul acţiunii împotriva ordonanţelor Guvernului

1 De la bun început trebuie precizat că ordonanţele Guvernului nu pot face obiectul controlului judecătoresc, ci numai al controlului de constituţionalitate exercitat de Curtea Constituţională, potrivit art. 2 alin. (1)[1)] din Legea nr. 47/1992, republicată[2)]. De aceea, alin. (5) al art. 9 din Legea nr. 554/2004 prevede, în mod expres, că acţiunea pe care o reglementează acest text de lege, aşa-zisă împotriva ordonanţelor Guvernului, poate avea ca obiect:

- **acordarea de despăgubiri** pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului;
- **anularea actelor administrative** emise în baza acestor ordonanţe;
- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative.

[1)] Acest text de lege are următorul conţinut: „Curtea Constituţională asigură controlul constituţionalităţii legilor, a tratatelor internaţionale, a regulamentelor Parlamentului şi a ordonanţelor Guvernului".

[2)] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

Acțiunea reclamantului poate cuprinde una sau mai multe dintre aceste pretenții posibile, în funcție de vătămările aduse dreptului sau interesului său legitim printr-o ordonanță a Guvernului sau prin anumite dispoziții ale acesteia care au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională. 2

Dacă reclamantul nu va respecta aceste limite ale obiectului acțiunii sale și va promova o acțiune în care obiectul principal al acesteia îl constituie constatarea neconstituționalității de către instanța de contencios administrativ ori anularea ordonanței sau a dispoziției din ordonanță prin care i-a fost lezat un drept sau interes legitim al său, acțiunea sa va fi respinsă ca inadmisibilă. 3

2. Procedura promovării și soluționării acestei acțiuni

Acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului **poate fi promovată direct la instanța de contencios administrativ competentă** dacă ordonanța de urgență sau o dispoziție din aceasta, care a lezat dreptul sau interesul legitim al reclamantului, a fost declarată neconstituțională ca urmare a admiterii unei excepții de neconstituționalitate într-o altă cauză. 4

În acest caz, acțiunea trebuie promovată în termenul de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I. 5

Instanța de judecată va lua act de neconstituționalitatea ordonanței sau dispoziției din aceasta, criticate de reclamant, și va admite sau va respinge acțiunea, după cum va constata, pe baza probelor administrate, că aceasta este sau nu întemeiată. 6

În cazul în care ordonanța Guvernului (sau dispoziția din aceasta) care i-a lezat dreptul sau interesul legitim al reclamantului nu a fost declarată neconstituțională, însă reclamantul pretinde că aceasta contravine unor prevederi constituționale, va anexa acțiunii sale excepția de neconstituționalitate a ordonanței contestate. 7

Instanța de contencios administrativ astfel sesizată va verifica mai întâi dacă excepția de neconstituționalitate este admisibilă, adică îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, care prevăd că pot face obiectul excepției 8

de neconstituţionalitate legile şi ordonanţele în vigoare ori dispoziţii ale acestora, numai dacă au legătură cu soluţionarea cauzei şi dacă nu au fost constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale.

9 Dacă ambele condiţii sunt îndeplinite, instanţa de judecată va sesiza, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională cu excepţia de neconstituţionalitate şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond până la soluţionarea excepţiei.

10 După soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate, instanţa de contencios administrativ va repune cauza pe rol şi va fixa termen de judecată, cu citarea părţilor. **Dacă ordonanţa atacată sau una dintre dispoziţiile acesteia, a fost declarată neconstituţională, instanţa soluţionează fondul cauzei; în caz contrar, acţiunea se respinge ca inadmisibilă.**

Sintetizând, considerăm că situaţiile juridice care fac obiectul acţiunilor întemeiate pe dispoziţiile art. 9 din Legea nr. 554/2004 constituie *„facta pendentia"* (situaţii juridice în curs de desfăşurare) sau, după caz, *„facta futura"* (efecte viitoare ale unor situaţii trecute), care sunt constatate prin deciziile Curţii Constituţionale de admitere a excepţiei de neconstituţionalitate a ordonanţelor guvernului care au dat naştere acestor situaţii juridice devenite conflictuale, fără a se putea obiecta că deciziile de neconstituţionalitate retroactivează[1]. Astfel, art. 9 alin. (1) prevede că acţiunea în contencios administrativ va fi însoţită de excepţia de neconstituţionalitate a ordonanţei guvernului în temeiul căreia a fost emis actul administrativ atacat, iar, potrivit art. 9 alin. (2), acţiunea va fi promovată după publicarea deciziei Curţii Constituţionale prin care această ordonanţă fost declarată neconstituţională.

11 Detaliind, precizăm că aprecierea legalităţii actului administrativ atacat (situaţiei juridice contestate) se va face potrivit principiului *„tempus regit actum"*, adică în funcţie de ordonanţa guvernului (actul normativ) în vigoare la data emiterii actului contestat, al cărei

[1] Această precizare este necesară întrucât, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituţie şi art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, deciziile Curţii Constituţionale produc efecte numai pentru viitor.

viciu de neconstituţionalitate exista încă de la data adoptării ei, nu de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale. În acest context legislativ, instanţa de contencios administrativ nu va putea soluţiona cauza cu care a fost învestită decât verificând, pe baza deciziei Curţii Constituţionale, constituţionalitatea ordonanţei guvernului care a constituit suportul legal al actului atacat, pentru că numai astfel va putea şti dacă actul administrativ atacat are sau nu temei legal (constituţional).

În acest sens, instanţă supremă a statuat că „deciziile Curţii 12
Constituţionale de admitere a unei excepţii de neconstituţionalitate sunt obligatorii pentru instanţele de judecată, în cauzele aflate pe rolul lor şi în care dispoziţiile declarate neconstituţionale sunt incidente, aceasta neechivalând cu o aplicare retroactivă, întrucât raporturile juridice în discuţie, fiind contestate de cei interesaţi, nu sunt încă definitivate şi, astfel, nu pot fi încadrate în categoria situaţiilor juridice trecute cărora legea nouă nu le este aplicabilă”[1)].

Mai mult, s-a decis că emiterea actului administrativ în temeiul 13
unor dispoziţii legale declarate neconstituţionale constituie o împrejurare de natură să creeze o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate a actului respectiv şi poate atrage chiar incidenţa prevederilor art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004 privind suspendarea executării actelor administrative[2)].

În concluzie, în acţiunile întemeiate pe art. 9 din Legea 14
nr. 554/2004, producerea efectelor deciziei Curţii Constituţionale reprezintă un aspect procesual şi se raportează la data promovării acţiunii în contenciosul administrativ, iar, pe fondul acţiunii în contencios administrativ, verificarea legalităţii actului atacat reprezintă un aspect de drept substanţial şi se apreciază de instanţa de judecată prin raportare la cadrul normativ în vigoare la data emiterii

---

[1)] A se vedea, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1491/2015 în Dreptul nr. 3/2016, p. 201; I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizia nr. 19/2016 (M.Of. nr. 1010 din 15 decembrie 2016).

[2)] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 442/2013 (*www.legalis.ro*).

actului, care poate fi sau nu valid în funcţie de decizia Curţii Constituţionale.

15 Această precizare se impune cu necesitate, întrucât în practică s-au pronunţat unele hotărâri judecătoreşti[1] definitive de respingere a acţiunii întemeiate pe dispoziţiile art. 9 din Legea nr. 554/2004, motivându-se, printre altele, că deciziile Curţii Constituţionale au putere numai pentru viitor, nefiind permisă aplicarea retroactivă a acestora. Or, o asemenea abordare este evident greşită şi goleşte de conţinut art. 9 din Legea nr. 554/2004 care a fost adoptat în aplicarea art. 126 alin. (6) teza finală din Constituţie prin care s-a statuat că „Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale".

16 În altă ordine de idei, mai precizăm că această procedură specială de contencios administrativ nu permite repararea prejudiciilor cauzate particularilor prin ordonanţe ale Guvernului care sunt declarate constituţionale. Prin urmare, dacă aceste prejudicii s-au produs, singura cale de reparare a lor este acţiunea de drept comun privind răspunderea persoanelor juridice de drept public pentru faptele organelor lor în condiţiile art. 221 C.civ[2].

3. Părţile în acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului

17 Calitatea de **reclamant** în această acţiune o are persoana fizică sau juridică de drept privat lezată într-un drept sau interes legitim al său printr-o ordonanţă a Guvernului sau printr-o dispoziţie a acesteia.

18 Calitatea de **pârât** diferă în funcţie de obiectul principal al acestei acţiuni.

---

[1] A se vedea, de exemplu, C.A. Alba Iulia, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 970/2016, rămasă definitivă (nepublicată).

[2] Acest text legal prevede că „Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organelor lor, în aceleaşi condiţii ca persoanele juridice de drept privat".

Astfel, în acţiunea având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului, calitatea de pârât o are Statul român reprezentat de Guvern [nu de Ministerul Finanţelor Publice, potrivit art. 223 alin. (1) C.civ., pentru că raportul juridic dedus judecăţii nu este un raport civil, ci unul de drept public]. 19

În acţiunea în anularea unui act administrativ va avea calitate procesuală pasivă autoritatea publică emitentă a actului dedus judecăţii. 20

În cazul acţiunii privind obligarea la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative va avea această calitate autoritatea care are competenţa legală să emită acel înscris. Deci, în funcţie de obiectul acţiunii sale împotriva ordonanţelor Guvernului, reclamantul trebuie să cheme în judecată autorităţile publice cărora le revin aceste obligaţii faţă de reclamant, sub sancţiunea respingerii acţiunii pentru lipsa calităţii procesuale potrivit art. 40 alin. (1) C.proc.civ. 21

Jurisprudenţă

1. Drepturi salariale cuvenite personalului din învăţământ. Obligarea Guvernului la plata de despăgubiri pentru prejudiciul suferit în perioada 1 octombrie 2008 - 31 decembrie 2009, ca efect al aplicării unor prevederi din O.U.G. nr. 136/2008, nr. 151/2008 şi nr. 1/2009, toate declarate neconstituţionale prin decizii ale Curţii Constituţionale

În cauză, demersul procesual al reclamantului se încadrează în prevederile art. 9 din Legea nr. 554/2004, având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin ordonanţe ale Guvernului declarate neconstituţionale şi fiind declanşat cu respectarea cerinţelor alin. (4) şi alin. (5) teza I din articolul menţionat. 22

Art. 9 din Legea nr. 554/2004 constituie concretizarea, în plan legislativ, a principiului consacrat în art. 126 alin. (6) teza finală din Constituţia României, potrivit căruia instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale. 23

24 Este adevărat că ordonanţele Guvernului nu sunt acte administrative, ci acte cu putere de lege, adoptate de Guvern în exercitarea delegării funcţiei legislative intervenite în condiţiile prevăzute în art. 115 din Constituţia României. Dar, de vreme ce acţiunile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale au fost circumscrise mecanismului acţiunilor în contencios administrativ, potrivit prevederilor constituţionale şi legale menţionate anterior, iar izvorul direct al prejudiciului este actul normativ adoptat de Guvern, calitate procesuală pentru acţiunea în despăgubiri nu ar putea avea decât Guvernul, ca autoritate emitentă, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, şi persoanele care au contribuit la elaborarea sau adoptarea ordonanţei, în condiţiile prevăzute în art. 16 din aceeaşi lege.

25 Pe calea prevăzută în art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, reclamanta a solicitat plata unor despăgubiri pentru prejudiciul suferit în perioada 1 octombrie 2008 - 31 decembrie 2009, ca efect al aplicării unor prevederi din O.U.G. nr. 136/2008, nr. 151/2008 şi nr. 1/2009, toate declarate neconstituţionale prin decizii ale Curţii Constituţionale, publicate în Monitorul Oficial al României anterior învestirii instanţei de contencios administrativ.

26 După pronunţarea sentinţei şi formularea recursului în prezenta cauză, problema de drept de care a depins dezlegarea fondului a format obiectul unui recurs în interesul legii, soluţionat prin Decizia nr. 3/2011 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în sensul că, urmare a deciziilor Curţii Constituţionale prin care au fost declarate neconstituţionale O.U.G. nr. 136/2008, nr. 151/2008 şi nr. 1/2009, dispoziţiile O.G. nr. 15/2008, astfel cum a fost aprobată şi modificată prin Legea nr. 221/2008, constituie temei legal pentru diferenţa dintre drepturile salariale cuvenite funcţiilor didactice potrivit acestui act normativ şi drepturile salariale efectiv încasate, cu începere de la 1 octombrie 2008 şi până la data de 31 decembrie 2009.

27 Argumentele instituţiei recurente referitoare la faptul că deciziile Curţii Constituţionale produc efecte numai pentru viitor nu pot fi reţinute de instanţa de control judiciar, în condiţiile în care aceste decizii sancţionează o stare de neconstituţionalitate pre-existentă, ce

poate fi remediată prin intermediul acțiunii consacrate de art. 9 din Legea nr. 554/2004.

Pentru considerentele expuse, Înalta Curte va respinge recursul formulat de pârâtul Guvernul României, ca nefondat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1264/2014, www.legalis.ro*). 28

2. Control de constituționalitate cu privire la dispozițiile art. 9 alin. (1) și 3 din Legea nr. 554/2004

În cauză, prin sentința civilă nr. 34/2015 pronunțată în dosarul nr. 718/115/2014, Tribunalul Caraș-Severin, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (1) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri privind restituirea timbrului de mediu. 29

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia a arătat, în esență, că dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care excepția de neconstituționalitate trebuie introdusă odată cu acțiunea principală, iar cele ale art. 9 alin. (3) în măsura în care sancțiunea neintroducerii excepției de neconstituționalitate odată cu acțiunea principală este respingerea acțiunii ca inadmisibilă. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 73 privind categoriile de legi, ale art. 74 privind inițiativa legislativă, art. 75 privind sesizarea Camerelor, art. 76 privind adoptarea legilor și a hotărârilor, art. 77 privind promulgarea legii, art. 78 privind intrarea în vigoare a legii și art. 79 privind Consiliul Legislativ. 30

Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată această excepție de neconstituționalitate, pentru următoarele considerente: 31

Art. 9 din Legea nr. 554/2004 vizează situațiile în care o persoană se consideră vătămată în mod direct printr-o ordonanță a Guvernului, independent de existența unui act administrativ individual adoptat 32

în baza acelei ordonanţe. Atât timp cât acţiunea reclamantului are ca scop înlăturarea efectelor ordonanţei Guvernului care se produc direct asupra unui drept sau interes legitim, vătămându-le, reclamantul are deschisă procedura specială prevăzută de art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Raţiunea acestei reglementări este dată de faptul că ordonanţele Guvernului sunt acte administrative normative cu caracter legislativ.

33 În ceea ce priveşte ordonanţele Guvernului, Curtea constată că, elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competenţă prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competenţă legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanţa nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material (a se vedea DCC nr. 120 din 16 martie 2004, M.Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004).

34 De asemenea, Curtea mai reţine că prevederile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 vizează atât ordonanţele simple ale Guvernului, adoptate în temeiul art. 115 alin. (1)-(3) din Constituţie, în baza unei legi de abilitare, cât şi ordonanţele de urgenţă ale Guvernului, adoptate în temeiul şi în condiţiile prevăzute de art. 115 alin. (4)-(6) din Constituţie.

35 Dispoziţiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 au fost introduse în forma criticată de autorul excepţiei prin Legea nr. 100/2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Legiuitorul a operat această modificare, în baza art. 147 alin. (1) din Constituţie, în urma pronunţării DCC nr. 660 din 4 iulie 2007, prin care instanţa de contencios constituţional a admis excepţia de neconstituţionalitate şi a constatat că dispoziţiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 erau neconstituţionale în măsura în care permiteau ca acţiunea introdusă la instanţa de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii unei ordonanţe sau a unei dispoziţii dintr-o ordonanţă.

36 Pe de altă parte, prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, a fost

modificat art. 9 alin. (3) şi (4) din lege şi a fost introdus alineatul (5). Acest din urmă alineat prevede că „Acţiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum şi, după caz, obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative".

Având în vedere cele expuse anterior, Curtea reţine că art. 8 din **37** Legea nr. 554/2004 reprezintă cadrul general pentru înlăturarea vătămării provocate prin acte administrative cu caracter individual, iar art. 9 din aceeaşi lege reprezintă o procedură specială care completează cadrul general, ţinând cont atât de specificul acţiunii, cât şi de exigenţele privind termenul rezonabil în cadrul unui proces echitabil. În temeiul art. 8 din lege, persoana vătămată poate solicita anularea actului administrativ individual, putând invoca, pe parcursul procedurii desfăşurate în faţa instanţei de contencios administrativ, excepţia de neconstituţionalitate, atunci când din datele cauzei şi dezbaterile în faţa instanţei reiese faptul că vătămarea îşi are temeiul, de fapt, în prevederile actului normativ în baza căruia a fost emis actul administrativ, deci inclusiv în baza prevederilor unei ordonanţe a Guvernului.

Potrivit art. 9 din lege, reclamantul poate promova o acţiune **38** care are ca obiect repararea unei vătămări produse de o ordonanţă a Guvernului, ca act administrativ normativ, vătămarea provenind, într-o atare situaţie, din însăşi conformarea cu măsurile dispuse prin actul Guvernului. De asemenea, art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 îşi poate găsi aplicarea şi în situaţia emiterii sau refuzului emiterii unui act administrativ individual subsecvent, dar numai în condiţiile în care sursa vătămării o reprezintă în mod efectiv ordonanţa Guvernului transpusă în acel act. Curtea constată că aceasta este raţiunea pentru care legea obligă reclamantul să formuleze odată cu acţiunea principală excepţia de neconstituţionalitate având ca obiect dispoziţiile ordonanţei Guvernului. Art. 9 din Legea nr. 554/2004 reprezintă expresia prevederilor constituţionale ale art. 126 alin. (6) teza a II-a potrivit cărora „Instanţele de contencios

administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale". Totodată, potrivit art. 146 lit. d) teza I din Constituție, Curtea Constituțională, în calitate de unică instanță de contencios constituțional, „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial". Aceste două prevederi constituționale constituie, în acest caz, temeiurile juridice ale competențelor partajate ale instanței de contencios administrativ și ale instanței de contencios constituțional, iar prevederile art. 9 din lege dau expresie colaborării instituționale dintre cele două instanțe în scopul protejării drepturilor și intereselor legitime ale justițiabililor. Mai mult, Curtea constată că art. 9 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede singurul caz în care operează suspendarea de drept a cauzei pe durata soluționării unei excepții de neconstituționalitate, întrucât de decizia pronunțată de Curtea Constituțională depinde soluționarea acțiunii principale în temeiul art. 9 alin. (4) din aceeași lege. Prin urmare, Curtea constată că argumentele invocate de autorul excepției de neconstituționalitate în susținerea criticilor sale sunt neîntemeiate. Dispozițiile legale criticate reglementează o procedură specială determinată de natura specifică a actelor adoptate de Guvern pe calea delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție, iar soluția legislativă apare ca fiind justificată și rezonabilă, întrucât, în materia contenciosului administrativ, soluția pronunțată de Curtea Constituțională, în urma efectuării unui control de constituționalitate asupra ordonanțelor Guvernului, constituie o condiție de admisibilitate a acțiunii. Pe de altă parte, procedura prevăzută de art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă o facilitate acordată justițiabilului care, în cazul admiterii excepției de neconstituționalitate are, astfel, posibilitatea de a-i fi soluționată acțiunea într-un termen mult mai scurt, prin intermediul unei proceduri care preîntâmpină formularea unei căi extraordinare de atac – revizuirea.

39 Astfel, o soluție de admitere a excepției de neconstituționalitate privind o ordonanță sau o dispoziție dintr-o ordonanță a Guvernului

permite instanței analizarea pe fond a pretențiilor reclamantului, în vreme ce soluția de respingere a criticii de neconstituționalitate constituie un fine de neprimire, ce obligă instanța de contencios administrativ la respingerea acțiunii. Cu alte cuvinte, în această materie, decizia Curții are efecte asupra însăși admisibilității acțiunii principale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 1106 din 22 septembrie 2010, M.Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010).

Așadar, Curtea reține că textele de lege criticate conțin norme **40**
de procedură asupra cărora legiuitorul este suveran a legifera, evident cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, în temeiul art. 126 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia competența și procedura de judecată sunt stabilite de lege. În aceste condiții, nu se poate reține încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 73 privind categoriile de legi coroborate cu cele ale art. 115 referitor la instituția delegării legislative, excepția de neconstituționalitate urmând a fi respinsă ca neîntemeiată (*DCC nr. 479/2015, M.Of. nr. 602 din 10 august 2015*).

3. Act administrativ emis în temeiul unei ordonanțe de urgență a Guvernului, declarată neconstituțională. Efecte

În litigiul care formează obiectul prezentei analize judiciare, reclamanta-intimată a solicitat anularea ordinului de eliberare din funcție și despăgubiri (reprezentând diferențe salariale indexate până la reintegrarea efectivă în funcție), temeiul juridic fiind Legea nr. 554/2004, invocând decizia Curții Constituționale privind declararea ca neconstituțională a ordonanței care a stat la baza adoptării actului administrativ.

Înalta Curte a decis că cererea reclamantei este întemeiată având **42**
în vedere că potrivit art. 9 alin. (1) și (5) din Legea nr. 554/2004, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, acțiune care poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin aceste Ordonanțe, anularea actelor administrative emise în baza

acestora, precum şi după caz, obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei operaţiuni administrative.

43 Acelaşi text de lege reglementează în alin. (4) situaţia acţiunilor formulate de o persoană vătămată, în cazul în care s-a declarat neconstituţională ordonanţa prin admiterea unei excepţii într-o altă cauză.

44 Din interpretarea logică, ca metodă de interpretare a normei de drept, Înalta Curte constată că legiuitorul a prevăzut că în ipoteza admiterii excepţiei de neconstituţionalitate a ordonanţei într-o altă cauză, efectele se produc de la data admiterii excepţiei şi în cauze similare, care au ca temei juridic aceleaşi prevederi declarate neconstituţionale (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1960/2011, www.legalis.ro*).

Art. 10. Instanţa competentă

(1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(1^1) Toate cererile privind actele administrative emise de autorităţile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel.

(2) Recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(3) Reclamantul se poate adresa instanţei de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanţa de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepţia necompetenţei teritoriale.

Comentariu

Sumar

1. Stabilirea competenţei materiale a instanţelor de contencios administrativ 1
2. Stabilirea competenţei teritoriale a instanţelor de contencios administrativ 16
3. Căile de atac în materia contenciosului administrativ 22
Jurisprudenţă
1. Competenţa materială în litigiile fiscale 25
2. Competenţa materială în litigiile privind funcţionarii publici 30
3. Competenţa materială în litigiile privind actele administrative emise de autorităţile publice de nivel local 32
4. Competenţa materială în litigiile privind contractele administrative 39
5. Competenţa materială în litigiile privind refuzul nejustificat 41
6. Competenţa materială în funcţie de rangul organului emitent 46
7. Acţiune având ca obiect anularea actului emis de Centrul Regional de Plăţi pentru Dezvoltare Rurală şi Pescuit. Conflict negativ de competenţă 51
8. Proces-verbal de constatare a neregulilor şi de stabilire a creanţelor bugetare. Acţiune în anulare. Conflict negativ de competenţă 57
9. Acţiune în anularea deciziei de imputare emisă de Inspectoratul Judeţean al Poliţiei de Frontieră Galaţi. Competenţa instanţei 62
10. Acţiune ce vizează anularea unui concurs şi a actelor administrative aferente. Calitatea de funcţionar public. Conflict negativ de competenţă. Invocarea excepţiei de necompetenţă materială 67
11. Stabilirea instanţei competente în funcţie de capătul principal al acţiunii judiciare 76
12. Constatare refuz nejustificat. Autoritate publică locală. Sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene. Competenţa instanţei 80

13. Cerere în anularea deciziei de retrogradare din funcţia deţinută. Caracterul capetelor de cerere (principale, accesorii, incidentale). Competenţa instanţei 86
14. Anularea actului de reziliere a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică. Competenţa instanţei 98
15. Competenţa materială. Criterii 102
16. Acte emise de organul fiscal. Competenţa materială a instanţei de contencios administrativ 104
17. Acţiune având ca obiect obligarea universităţii la emiterea diplomei de licenţă. Competenţă materială 105
18. Acţiunea în anularea actului de desemnare a ofertei câştigătoare. Valoarea ofertelor. Competenţa materială a instanţei de contencios administrativ 106
19. Litigiu având ca obiect drepturi stabilite în favoarea funcţionarilor publici cu statut special din sistemul administraţiei penitenciare în temeiul dispoziţiilor pct. 2 alin. (1) din Anexa IV/2 la Legea nr. 330/2009 la încetarea raporturilor de serviciu. Instanţa competentă să-l judece 109
20. Acţiune având ca obiect anularea procesului-verbal de control emis de către Inspectoratul Teritorial de Muncă. Natura juridică a actului. Instanţa competentă 110
21. Chemarea în judecată în solidar a mai multor autorităţi publice. Prorogare legală de competenţă 112
22. Acţiune formulată împotriva refuzului Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor şi Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor de a emite titlul de despăgubiri stabilite prin dispoziţie emisă de primar în temeiul Legii nr. 10/2001. Natura litigiului. Competenţa soluţionării litigiului aparţine instanţei de contencios administrativ 114
23. Contestarea legalităţii măsurilor dispuse prin decizia camerei de conturi judeţene. Instanţa competentă material să judece litigiul 116
24. Competenţa de soluţionare a sesizării formulate de conducătorul entităţii verificate împotriva încheierii emise de Comisia de soluţionare a contestaţiilor din structura Curţii de Conturi 118
25. Competenţa materială. Acţiunea în anularea deciziei Camerei Judeţene de Conturi 120
26. Competenţa materială. Acţiunea în anularea deciziilor Camerelor de Conturi judeţene şi ale încheierilor emise de Comisia de Soluţionare a Contestaţiilor din cadrul Curţii de Conturi a României 128

1. Stabilirea competenţei materiale a instanţelor de contencios administrativ

Competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ în soluţionarea litigiilor privind actele administrative de autoritate se stabileşte pe baza a două **criterii** distincte: **criteriul nivelului ierarhic** al organului emitent al actului dedus judecăţii şi **criteriul valorii** obiectului litigiului. 1

Primul criteriu se aplică numai în cazul acţiunilor având ca obiect anularea actelor administraţiei generale. 2

Cel de-al doilea criteriu se aplică în cazul acţiunilor privind anularea actelor administraţiei specializate (fiscale şi vamale). 3

Potrivit primului criteriu, sunt de competenţa tribunalelor administrativ-fiscale, în primă instanţă, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene[1)], indiferent de sistemul administrativ din care aceste autorităţi fac parte (al statului sau al colectivităţilor locale). În concret, sunt de competenţa tribunalelor actele administrative ale consiliilor locale, primarilor, consiliilor judeţene, preşedinţilor consiliilor judeţene, prefecţilor şi serviciilor publice de concentrare ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale în judeţe (direcţii judeţene, inspecţii, inspectorate etc.). 4

În schimb, litigiile privind anularea actelor administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale se soluţionează în fond de Secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. 5

Pentru descentralizarea actului de justiţie, au fost deja reglementate o serie de excepţii de la această regulă, în sensul că anumite litigii au fost date în competenţa, în primă instanţă, Secţiilor de contencios administrativ ale tribunalelor, chiar dacă autoritatea publică pârâtă (emitentă a actului administrativ sau a refuzului nejustificat) este o autoritate publică centrală. 6

[1)] La stabilirea instanţei competente material se va ţine seama de emitentul actului, nu de autoritatea superioară care a soluţionat plângerea administrativă prealabilă.

7 În contextul legislativ actual, putem exemplifica câteva dintre aceste excepţii, şi anume[1]:

- cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarilor publici, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe[2];

- litigiile legate de aplicarea Legii recunoştinţei faţă de eroii-martiri şi luptătorii care au contribuit la victoria Revoluţiei române din decembrie 1989[3];

- acţiunile în anularea deciziilor emise de Comisia superioară de evaluare a persoanelor adulte cu handicap potrivit art. 90^2 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată[4];

- acţiunea în anularea actelor administrative emise în baza Legii nr. 21/1991 privind cetăţenia română, republicată[5];

- acţiunea în anularea deciziei Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor sau împotriva refuzului nejustificat al acestei autorităţi de a emite decizia privind acordarea de despăgubiri potrivit Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente[6].

8 În ce priveşte primul criteriu de determinare a competenţei materiale a instanţei de judecată, în practică, s-a decis că, dacă litigiul are ca obiect un pretins refuz nejustificat din partea a două autorităţi publice dintre care una este o autoritate centrală, competenţa în primă instanţă revine curţii de apel, potrivit art. 10 alin. (1) teza a II-a din

---

[1] A se vedea, în acest sens, Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanţelor judecătoreşti, precum şi pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

[2] A se vedea art. 109 din Legea nr. 188/1999 (M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007).

[3] A se vedea art. 26 din Legea nr. 341/2004 (M.Of. nr. 654 din 20 iulie 2004).

[4] M.Of. nr. 1 din 3 ianuarie 2008.

[5] A se vedea art. 37^1 din Legea nr. 21/1991 (M.Of. nr. 576 din 13 august 2010).

[6] M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

Legea nr. 554/2004[1]. Or, în opinia noastră, o asemenea soluţie este criticabilă, pentru că într-un litigiu de contencios administrativ nu poate avea calitate procesuală pasivă decât autoritatea care are competenţa emiterii actului sau înscrisului solicitat de către reclamant în funcţie de care se determină şi competenţa instanţei de judecată.

Potrivit celui de-al doilea criteriu, tribunalele administrativ-fiscale 9
sunt competente să soluţioneze în fond (în primă instanţă) litigiile care privesc anularea actelor administrativ-fiscale prin care se stabilesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei. Dacă însă printr-un act al administraţiei fiscale i se impun particularului alte obligaţii decât plata unei sume de bani, competenţa instanţei privind anularea actului se determină în funcţie de primul criteriu, al locului ocupat de autoritatea publică emitentă (a actului) în ierarhia administrativă.

Celelalte litigii de acest gen al căror obiect are o valoare mai mare 10
de 1.000.000 de lei se soluţionează în fond de Secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Competenţa materială a instanţei de contencios administrativ în 11
litigiile privind anularea actelor administrativ-fiscale se determină în funcţie de cuantumul creanţei fiscale stabilite de organul administrativ-fiscal, neavând relevanţă, sub acest aspect, suma contestată de către reclamant care, uneori, poate fi mai mică decât cea indicată în actul atacat.

De la această regulă a criteriului valoric există o excepţie 12
reglementată în alin. (1[1]), potrivit căreia „toate cererile privind actele administrative emise de autorităţile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluţionează în fond de Secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel".

Întrucât *exceptio est strictissimae interpretationis*, actele admi- 13
nistrative ale autorităţilor publice locale şi judeţene care au ca obiect

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4641/2006, în *G. V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit. p. 74.

sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, de până la 1.000.000 lei, se soluționează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, aplicându-se regula criteriului valoric.

14 Această concluzie are la bază premisa că și aceste acte se încadrează în categoria actelor administrativ-fiscale, întrucât privesc și ele contribuții, cu deosebirea că aceste contribuții provin din fonduri europene, însă art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu distinge între proveniența contribuțiilor stabilite prin actele din această categorie.

15 O altă concluzie este aceea că dispozițiile art. 10 alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004 se referă la litigiile privind încheierea, executarea sau încetarea contractelor de finanțare din fondurile europene, nu la litigiile privind contractele administrative de realizare a proiectelor ce fac obiectul contractelor de finanțare. Competența instanței privind soluționarea acestor din urmă litigii rezultate din contractele administrative având ca obiect achiziții publice, concesiuni de lucrări și concesiuni de servicii este reglementată de legea specială care guvernează regimul juridic al acestor contracte. Astfel, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că „Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către Secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin complete specializate în achiziții publice". De asemenea, în ce privește litigiile izvorâte din contractele de concesiune a bunurilor publice, art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006 prevede, în alin. (1), că acestea se soluționează potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, iar instanța competentă este Secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărui jurisdicție se află sediul concedentului [alin. (2)].

2. Stabilirea competenței teritoriale a instanțelor de contencios administrativ

Cu unele excepții, **regulile în materie de competență teritorială** a instanțelor judecătorești **sunt de ordine privată**, iar nerespectarea lor nu poate fi invocată decât de partea care are interes și numai *in limine litis*[1]. Mai mult, în unele cazuri, însăși legea prevede competența teritorială alternativă[2], reclamantul având posibilitatea de a alege între două sau mai multe instanțe deopotrivă competente. 16

Deși în procesul civil **regula** este aceea că instanța competentă teritorial este **instanța de la domiciliul pârâtului**[3], în materia contenciosului administrativ competența teritorială a instanțelor judecătorești este alternativă în sensul că reclamantul are posibilitatea să aleagă între instanța de la domiciliul său și instanța de la sediul autorității publice pârâte. Dacă a optat însă pentru instanța de la domiciliul pârâtului, reclamantul nu mai poate invoca ulterior excepția necompetenței teritoriale a instanței de judecată pe care a învestit-o cu soluționarea cererii sale. Este evident că, în acest caz, nici pârâtul nu poate invoca această excepție, întrucât, pe de o parte, normele de competență teritorială alternativă sunt edictate în beneficiul exclusiv al reclamantului, iar pe de altă parte nu ar putea justifica un interes real în invocarea excepției. 17

Prin excepție, în unele cazuri, prevăzute expres de lege, competența teritorială a instanțelor de contencios administrativ este exclusivă. 18

Astfel, de exemplu, ordinul de respingere a cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, precum și ordinul de respingere 19

---

[1] Astfel, potrivit art. 130 alin. (3) C.proc.civ., „necompetența de ordine privată poate fi invocată doar de către pârât prin întâmpinare sau, dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cel mai târziu la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe". Mai mult, potrivit alin. (2) al art. 130 C.proc.civ., chiar și „necompetența materială și teritorială de ordine publică trebuie invocată de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe".

[2] În acest sens, a se vedea și art. 113 C.proc.civ.

[3] A se vedea, în acest sens, art. 107 alin. (1) C.proc.civ.

a cererii de renunţare la cetăţenia română pot fi atacate, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Tribunalului Bucureşti, iar hotărârea Tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Curţii de Apel Bucureşti[1]. Acelaşi tribunal este competent să soluţioneze, în primă şi în ultimă instanţă, acţiunea în anularea Ordinului preşedintelui Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetăţeniei, dacă solicitantul (titularul sesizării) nu are domiciliul sau reşedinţa în România [art. 32 alin. (7) din Legea nr. 21/1991].

20 De asemenea, dacă titularul cererii în anularea deciziei Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor sau împotriva refuzului nejustificat al acestei autorităţi de a emite decizia privind acordarea de despăgubiri potrivit Legii nr. 247/2005, domiciliază în străinătate, competenţa de a soluţiona această cerere, în primă instanţă, aparţine tribunalului reşedinţei din ţară a reclamantului sau, după caz, tribunalului în a cărui rază teritorială îşi are domiciliul reprezentantul său din România. Dacă reclamantul nu are reşedinţa în ţară şi nici reprezentant cu domiciliul în România, cererea este de competenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Tribunalului Bucureşti [art. 20 alin. (1) din Titlul VII al Legii nr. 247/2005].

21 De asemenea, potrivit legilor speciale, litigiile privind contractele administrative sunt de competenţa în primă instanţă a tribunalului administrativ-fiscal de la sediul autorităţii contractante[2].

3. Căile de atac în materia contenciosului administrativ

22 Potrivit dispoziţiilor Legii nr. 554/2004, hotărârile pronunţate de instanţele de fond pot fi atacate numai cu **recurs** la instanţa ierarhic superioară. Astfel, recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale este de competenţa Secţiilor de

[1] A se vedea art. 19 alin. (4), respectiv art. 31 alin. (6) din Legea nr. 21/1991.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, *supra cit.*

contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de Secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel [art. 10 alin. (2)].

De la această regulă, Legea nr. 554/2004 prevede (în art. 25) **23**
o singură excepţie, şi anume aceea că încheierea pronunţată de tribunal pentru executarea hotărârilor de contencios administrativ este supusă apelului. Această reglementare de excepţie a fost însă criticată în doctrină[1], întrucât calea de atac devolutivă a apelului este incompatibilă cu procedura contenciosului administrativ, aşa cum s-a statuat şi în jurisprudenţă[2], ceea ce ar putea determina legiuitorul să-şi reconsidere această opţiune.

Împotriva hotărârilor instanţelor de contencios administrativ pot **24**
fi exercitate şi alte căi de atac extraordinare, şi anume: contestaţia în anulare reglementată de art. 503-508 C.proc.civ. şi revizuirea[3] prevăzută de art. 509-513 C.proc.civ.

Jurisprudenţă

1. Competenţa materială în litigiile fiscale

În conformitate cu dispoziţiile art. 10 alin. (1) teza I din Legea **25**
nr. 554/2004 litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 1.000.000 RON se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale.

Înalta Curte a reţinut că Legea contenciosului administrativ a **26**
stabilit competenţa materială de soluţionare a cauzelor în concordanţă cu dispoziţiile din Codul de procedură fiscală, în raport de două

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Bogasiu*, op. cit., p. 572.

[2] Pentru exemplificare şi detalii, a se vedea comentariul la art. 25.

[3] În legătură cu această cale extraordinară de atac, a se vedea şi comentariul de la art. 21.

criterii, şi anume al locului ocupat de organul care a emis ori încheiat actul şi al cuantumului litigiului ce are ca obiect taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora.

27 Având în vedere faptul că actele atacate privesc acte administrativ-fiscale ce se referă la impozitul pe profit şi TVA, competenţa de soluţionare a litigiului se stabileşte exclusiv în raport de cuantumul sumei prevăzută în actele fiscale atacate.

28 Văzând dispoziţiile art. 98 C.proc.civ. în conformitate cu care regula generală în determinarea competenţei este valoarea obiectului cererii arătată în capătul principal de cerere, iar pentru stabilirea valorii nu se au în vedere accesoriile pretenţiei principale, precum dobânzile, penalităţile, fructele, cheltuielile sau altele asemenea, indiferent de data scadenţei, rezultă că în stabilirea competenţei de soluţionare a cauzei se va avea în vedere valoarea din actele atacate, respectiv impozit suplimentar 108.768 RON şi TVA suplimentar 713.519 RON.

29 Ca atare, în prezentul litigiu valoarea obligaţiilor principale contestate, reprezentate de impozitul pe profit şi taxa pe valoarea adăugată stabilite de organele fiscale, se situează sub pragul de 1.000.000 RON, astfel încât devin incidente dispoziţiile art. 10 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004, care prevăd competenţa materială a tribunalelor administrativ-fiscale (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1986/2015, www.scj.ro*).

2. Competenţa materială în litigiile privind funcţionarii publici

30 Atâta timp cât reclamantul solicită anularea concursului pentru ocuparea unor funcţii publice şi anularea deciziilor de numire a unor funcţionari publici, litigiul se circumscrie prevederilor art. 109 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, astfel cum au fost modificate prin art. IV din Legea nr. 2/2013, conform cărora: „Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public sunt de competenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe".

Atât timp cât reclamantul a dedus judecății legalitatea actelor 31
și procedurilor în baza cărora a luat naștere raportul de serviciu al unor funcționari publici, instanța competentă se determină în raport cu dispozițiile speciale în materia funcției publice, iar nu în raport cu dreptul comun în materia contenciosului administrativ și fiscal reprezentat de dispozițiile art. 10 din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1461/2015, www.scj.ro*).

3. Competența materială în litigiile privind actele administrative emise de autoritățile publice de nivel local

Reclamanta SC R.D.F. SRL a învestit instanța de contencios 32
administrativ cu o acțiune având ca obiect anularea răspunsului MADR-APDRP nr. 36.509 din 12 noiembrie 2013 și, în consecință, să se constate ca fiind eligibilă cererea sa de finanțare nr. XX cu titlu „Creșterea productivității la SC R.D.F. SRL prin achiziționarea de utilaje performante prin Schema de ajutor de stat N 578/2009, aferentă măsuri 123".

Se constată că, prin răspunsul din 12 noiembrie 2013, 33
MADR-APDRP a respins contestația societății depusă la OJPDRP Alba referitoare la cererea de finanțare nr. XX cu titlu „Creșterea productivității la SC R.D.F. SRL prin achiziționarea de utilaje performante prin Schema de ajutor de stat N 578/2009, aferentă măsuri 123".

Actul administrativ vătămător pentru reclamantă este materia- 34
lizat în cuprinsul notificării din 23 august 2013, prin care Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit – Centrul 7 Alba Iulia a comunicat societății, ca răspuns la licitația de proiecte M123N-01123, faptul că, în urma verificării și evaluării cererii de finanțare, este neeligibil proiectul depus în vederea finanțării.

În acest context, este evident că litigiul nu are ca obiect sume 35
reprezentând finanțare nerambursabilă din partea Uniunii Europene, pentru a atrage incidența dispozițiilor art. 10 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004.

36 În cadrul unui litigiu de contencios administrativ, calitate procesuală pasivă are autoritatea sau instituţia publică emitentă a actului administrativ contestat, iar Centrul Regional de Plăţi pentru Dezvoltare Rurală şi Pescuit – Centrul 7 Alba Iulia, în calitate de emitent al actului administrativ potenţial vătămător pentru reclamantă, este o autoritate publică de nivel local.

37 În aceste condiţii, sunt incidente prevederile art. 10 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004, conform cărora „litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene [...] se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale".

38 Împrejurarea că reclamanta a chemat în judecată şi autoritatea publică ierarhic superioară care a soluţionat contestaţia sa împotriva actului administrativ potenţial vătămător emis de autoritatea publică de nivel local – centrul regional – nu este de natură a atrage incidenţa prevederilor art. 10 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1462/2015, www.scj.ro*).

4. Competenţa materială în litigiile privind contractele administrative

39 Reclamanta SC V.T. SRL a învestit instanţa de contencios administrativ cu o acţiune având ca obiect anularea rezilierii contractului de concesiune din 29 martie 2006 încheiat cu Agenţia Domeniilor Statului având ca obiect o suprafaţă de teren aflată în domeniul public al statului şi în administrarea Agenţiei Domeniilor Statului.

40 Faţă de apartenenţa la domeniul public a terenului concesionat, contractul de concesiune este asimilat actului administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, conform căruia «sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică», şi îi sunt aplicabile, în privinţa normelor de competenţă, prevederile cu caracter special, derogatoriu, ale art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul

contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică conform cărora soluţionarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractului de concesiune este de competenţa Secţiei de contencios administrativ a tribunalului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1463/2015, www.scj.ro*).

5. Competenţa materială în litigiile privind refuzul nejustificat

Prin cererea de chemare în judecată, reclamantul N.V. a solicitat în contradictoriu cu Agenţia pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale – Centrul Regional pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale Alba (în calitate de succesoare a Agenţiei de Plăţi pentru Dezvoltare Rurală şi Pescuit – Centrul Regional de Plăţi pentru Dezvoltare Rurală şi Pescuit Alba) obligarea pârâtului să îi comunice motivul şi temeiul legal al deciziei de neîncheiere a contractului de finanţare nr. xx. **41**

Prin urmare, se constată că în cauză reclamantul contestă un refuz nejustificat de soluţionare în termen legal a unei cereri adresate pârâtului având ca obiect un drept sau un interes legitim – act administrativ asimilat, potrivit prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 şi care vizează sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene. **42**

Specificul litigiilor care se desfăşoară între persoanele fizice sau juridice şi administraţia publică determină, în mod necesar, existenţa unor reguli imperative în privinţa competenţei instanţelor de contencios administrativ. **43**

Pentru stabilirea competenţei materiale, prevederile legale aflate în discuţie instituie două criterii: cel al rangului autorităţii care emite sau, după caz, încheie actul administrativ dedus judecăţii, în sistemul organelor administraţiei publice şi, respectiv, criteriul valoric. **44**

Drept urmare, în cauză fiind vorba despre un refuz nejustificat de soluţionare a unei cereri provenind de la o autoritate publică locală – Centrul Regional pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale 7 Centru Alba, care este şi pârât în prezenta cauză, competenţa de soluţionare a cauzei revine Secţiei de contencios administrativ şi **45**

fiscal a tribunalului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1263/2015, www.scj.ro*).

6. Competența materială în funcție de rangul organului emitent

46 Înalta Curte constată că obiectul litigiului dedus judecății îl constituie anularea actului administrativ prin care s-a declarat neselectat pentru finanțare proiectul cererii de finanțare cu titlul „Înființare centru prelucrare piatră la SC M.S. SRL înregistrat, respectiv, notificarea din 13 martie 2014 emisă de Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit Centru Alba, și a deciziei nr. 532 din 25 februarie 2014 emise de Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit 8 București-Ilfov.

47 Competența materială a instanței de contencios administrativ este determinată de apartenența organului emitent al actului la categoria autorităților publice centrale sau locale, neavând relevanță dacă acestea au sau nu au personalitate juridică.

48 Reținând, pe de o parte, că autoritatea emitentă a actului presupus vătămător contestat de reclamantă este un centru regional, structură aflată în cadrul Agenției pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (fosta Agenție de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit) și, pe de altă parte, că în materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public, Înalta Curte constată că nu curții de apel, ci tribunalului, prin Secția specializată, îi revenea competența de soluționare a cauzei.

49 Astfel, este suficientă capacitatea administrativă a autorității, respectiv posibilitatea emiterii de acte administrative, ce determină și eventuala calitate procesuală pasivă într-un litigiu de contencios administrativ și, în final, determinarea instanței competente în raport de rangul autorității publice pârâte.

50 În cauză, fiind vorba de un litigiu având ca obiect anularea unui act administrativ emis de o autoritate regională, competența materială

a instanței de contencios administrativ se stabilește în funcție de criteriul rangului organului emitent și, astfel, aceasta revine Secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1236/2015, www.scj.ro*).

7. Acțiune având ca obiect anularea actului emis de Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit. Conflict negativ de competență

În cauză, reclamanta a chemat în judecată pe pârâtele Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit Neamț și Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit – Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit 1 N-E Iași solicitând anularea actului administrativ din 15 mai 2013 prin care s-a acordat calificativul de neconformitate cu ocazia întocmirii fișei de verificare tehnică și financiară semnată de experți din cadrul O.H.D.R.P. Neamț, precum și obligarea la acordarea calificativului de conformitate în acord cu prevederile legale în vigoare. 51

Înalta Curte, având de soluționat conflictul negativ de competență ivit între Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, și Tribunalul Neamț, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea acestei din urmă instanțe. 52

Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reținut că prin art. 10 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004, au fost atribuite în competența de primă instanță a curților de apel doar cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene. 53

Or, în cauză, actul a cărui anulare se solicită nu este emis de o autoritate centrală, ci de un oficiu județean pentru finanțarea investițiilor rurale, fără personalitate juridică, aflat în coordonarea centrului regional pentru finanțarea investițiilor rurale, condus de un director. 54

Deși nu au personalitate juridică, aceste oficii au capacitate de drept administrativ, fiind de necontestat competența acestora de emitere a actelor de natura celui în cauză. 55

56 Prin urmare, actele administrative ce fac obiectul acțiunii de față nu se înscriu în sfera de aplicare a dispozițiilor art. 10 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, ci în sfera de aplicare a art. 10 alin. (1) din această lege, Înalta Curte constatând că soluționarea în fond a cauzei este de competența Tribunalului Neamț, Secția contencios administrativ și fiscal (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 98/2015, www.legalis.ro*).

8. Proces-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare. Acțiune în anulare. Conflict negativ de competență

57 În cauză, obiectul litigiului îl constituie anularea procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare încheiat la data de 25 februarie 2013 emis de O.J.D.R.P. Ilfov, precum și a Notei de descoperire a unei nereguli întocmit de expert C.O. din cadrul O.J.P.D.R. Ilfov.

58 Soluționând conflictul negativ de competență ivit între Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, și Tribunalul București, Secția a II-a de contencios administrativ și fiscal, Înalta Curte a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea acestei din urmă instanțe de judecată.

59 Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reținut că, potrivit art. 10 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, sunt de competența curților de apel cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțare nerambursabilă din partea U.E., indiferent de valoare.

60 În speță, actul contestat nu a fost emis de o autoritate publică de nivel central, astfel că devin incidente dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ.

61 Astfel, reținând, pe de o parte, că autoritatea emitentă a deciziei este un centru regional, adică O.J.P.D.R. Ilfov, structură aflată în cadrul A.P.D.R.P. și, pe de altă parte, că în materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea

de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public, Înalta Curte constată că nu curții de apel, ci tribunalului, prin Secția specializată, îi revenea competența de soluționare a cauzei (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 23/2015, www.legalis.ro*).

9. Acțiune în anularea deciziei de imputare emisă de Inspectoratul Județean al Poliției de Frontieră Galați. Competența instanței

În cauză, obiectul litigiului îl constituie anularea Deciziei de imputare nr. 692763 din 21 ianuarie 2011, emisă de Inspectoratul Județean al Poliției de Frontieră Galați, prin care s-a stabilit în sarcina reclamantului imputarea sumei de 24.889,83 RON, în temeiul O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor. 62

Pentru stabilirea competenței materiale, art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 instituie două criterii: cel al rangului autorității care emite sau, după caz, încheie actul administrativ dedus judecății, în sistemul organelor administrației publice și, respectiv, criteriul valoric. 63

În cauza de față este aplicabil criteriul rangului autorității emitente a actului administrativ contestat. 64

Așa fiind, cum obiectul litigiului îl constituie un act administrativ emis de către o autoritate publică de nivel local, competența de soluționare a cauzei revine Secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. 65

Pentru aceste considerente, Înalta Curte, admite recursul, casează sentința atacată și trimite cauza spre competenta soluționare la Tribunalul Galați, Secția de contencios administrativ și fiscal (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 208/2014, www.legalis.ro*). 66

10. Acțiune ce vizează anularea unui concurs și a actelor administrative aferente. Calitatea de funcționar public. Conflict negativ de competență. Invocarea excepției de necompetență materială

67 În cauză, reclamanta a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Public, Parchetul de pe lângă I.C.C.J., pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care să se dispună: anularea tuturor actelor administrative prin care s-a dispus respingerea cererii sale de înscriere la concursul pentru ocuparea funcției publice de execuție vacante de consilier gradul profesional principal (traducător engleză principal) organizat de autoritatea pârâtă, respectiv, răspunsul comisiei de organizare a concursului afișat la data de 16 mai 2013 și procesul-verbal din data de 17 mai 2013 al comisiei de soluționare a contestației; obligarea pârâtului să-i admită cererea de înscriere la concurs; obligarea pârâtului la plata sumei de 20.000 RON reprezentând daune morale.

68 Având de soluționat conflictul negativ de competență ivit între Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, și Tribunalul Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Înalta Curte a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, pentru următoarele considerente:

69 Obiectul prezentului litigiu este reprezentat de anularea actelor administrative prin care s-a dispus respingerea cererii reclamantei de participare la concursul organizat pentru ocuparea unei funcții publice de execuție, obligarea autorității pârâte la admiterea cererii de înscriere la concurs și la plata de daune morale pentru prejudiciul cauzat.

70 Raportat la dispozițiile art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, este vorba de un litigiu privind acte administrative emise de o autoritate publică centrală, respectiv Parchetul de pe lângă I.C.C.J.

71 În ceea ce privește instanța de contencios administrativ competentă din punct de vedere material, în sensul art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte constată că aceasta este reprezentată de

Secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel, aplicabil în cauză fiind criteriul poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice.

Normele de competență derogatorii instituite prin art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, astfel cum a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013, nu sunt incidente în cauză, întrucât litigiul nu are ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, atât timp cât reclamanta nu are calitatea de funcționar public, putând dobândi această calitate numai în urma concursului organizat de autoritatea pârâtă. 72

Un argument în plus pentru stabilirea competenței de soluționare a prezentei cauze în favoarea Secției de contencios administrativ a curții de apel este reprezentat de dispozițiile art. 130 alin. (2) C.proc. civ. conform cărora necompetența materială poate fi invocată de părți ori de către judecător doar în fața primei instanțe, până la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate. 73

Cum în cauză condițiile instituite de aceste dispoziții legale nu au fost respectate, Curtea de Apel Brașov procedând la invocarea excepției de necompetență materială ulterior închiderii dezbaterilor, cu ocazia repunerii cauzei pe rol, competența materială de soluționare a cauzei a fost câștigată în mod definitiv de instanța pe rolul căreia a fost introdusă cererea, respectiv Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal. 74

În consecință, în raport de considerentele expuse, Înalta Curte a stabilit competența de soluționare a litigiului în favoarea Curții de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1621/2014, www.legalis.ro*). 75

11. Stabilirea instanței competente în funcție de capătul principal al acțiunii judiciare

În cauză, reclamantul a solicitat anularea Deciziei Baroului Dâmbovița nr. 156/2013 și a deciziei Uniunii Naționale a Barourilor din România cu nr. 1005/2014, cu eliminarea oricăror interdicții de exercitare a profesiei de avocat. 76

77 Având de soluționat conflictul negativ de competență ivit între Curtea de Apel Ploiești, Secția a II-a civilă, contencios administrativ și fiscal, și Tribunalul Dâmbovița, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Înalta Curte a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea curții de apel.

78 Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reținut că pentru identificarea instanței competente material prezintă relevanță capătul principal al acțiunii judiciare, astfel cum bine a fost stabilit de Tribunal, respectiv anularea deciziei nr. 1005/2014 a Uniunii Naționale a Barourilor din România, această decizie fiind cea care produce efecte juridice.

79 Potrivit art. 60 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 Uniunea Națională a Barourilor din România este persoană juridică de interes public, ceea ce înseamnă că prin raportare la prevederile Legii nr. 554/2004 este asimilată cu o autoritate centrală publică, situație în care vor trebui avute în vedere dispozițiile art. 10 din Legea nr. 554/2004, care atrag competența curții de apel pentru soluționarea acestei cauze (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1262/2015, www.legalis.ro*).

12. Constatare refuz nejustificat. Autoritate publică locală. Sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene. Competența instanței

80 În cauză, reclamantul a solicitat obligarea pârâtei Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale – Centrul Regional pentru Finanțarea Investițiilor Rurale Alba (în calitate de succesoare a Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit – Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit Alba) să îi comunice motivul și temeiul legal al deciziei de neîncheiere a contractului de finanțare nr. xx.

81 În soluționarea acestei cereri s-a ivit un conflict negativ de competență între Curtea de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ, și Tribunalul Alba, Secția de contencios administrativ, care a fost soluționat de Înalta Curte în favoarea tribunalului.

82 Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reținut că, în cauză, reclamantul contestă un refuz nejustificat de soluționare în termen legal a unei cereri adresate pârâtului având ca obiect un drept sau un interes

legitim – act administrativ asimilat, potrivit prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 şi care vizează sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene.

Pentru stabilirea competenţei materiale a instanţei de contencios administrativ, art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 instituie două criterii: cel al rangului autorităţii care emite sau, după caz, încheie actul administrativ dedus judecăţii, în sistemul organelor administraţiei publice şi, respectiv, criteriul valoric. 83

În cauză, fiind vorba despre un refuz nejustificat de soluţionare a unei cereri provenind de la o autoritate publică locală – Centrul Regional pentru Finanţarea Investiţiilor Rurale – Centru Alba, competenţa de soluţionare a cauzei revine Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, Decizia nr. 1263/2015, www.legalis.ro*). 84

13. Cerere în anularea deciziei de retrogradare din funcţia deţinută. Caracterul capetelor de cerere (principale, accesorii, incidentale). Competenţa instanţei

În cauză, reclamanta a solicitat, în contradictoriu cu pârâţii Aeroclubul României şi M.T.I., ca, prin hotărârea ce o va pronunţa instanţa: 85

(1) să constate, în contradictoriu cu pârâtul M.T.I., nulitatea Ordinului M.T.I. nr. 1190 din 30 septembrie 2013 privind Organigrama Aeroclubului României;

(2) să constate, în contradictoriu cu pârâtul M.T.I., nulitatea Ordinului M.T.I. nr. 1353 din 29 octombrie 2013 privind Statul de funcţii al Aeroclubului României;

(3) să dispună, în contradictoriu cu pârâtul Aeroclubul României, anularea Deciziei nr. 390 din 8 noiembrie 2013 prin care s-a dispus retrogradarea reclamantei de la funcţia de conducere de şef birou Managementul calităţii şi mediu la funcţia de execuţie de inginer aviaţie clasa I-clasa 68; gr. 5;

(4) să dispună, în contradictoriu cu pârâtul Aeroclubul României, revenirea reclamantei la funcţia de conducere de şef birou Manage-

mentul calităţii şi mediu deţinută anterior emiterii Deciziei nr. 390 din 8 noiembrie 2013, cu aplicarea drepturilor salariale corespunzătoare;

(5) să dispună obligarea pârâtului Aeroclubul României la plata diferenţei de salariu de la funcţia de execuţie de inginer aviaţie clasa I-clasa 68, gr. 5, deţinută ulterior emiterii Deciziei nr. 390 din 8 noiembrie 2013, în cuantum de 2.228 lei, la funcţia de conducere de şef birou Managementul calităţii şi mediu, deţinută anterior emiterii acestei Decizii, în cuantum de 2.786 lei, calculată de la data punerii în aplicare a Deciziei nr. 390 din 8 noiembrie 2013, respectiv 8 noiembrie 2013, până la data revenirii reclamantei pe funcţia de conducere deţinută iniţial;

86 Soluţionând conflictul negativ de competenţă ivit între Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, şi Tribunalul Bucureşti, Secţia a VIII-a conflicte de muncă şi asigurări sociale, Înalta Curte constată ca, în cauză, competenţa de soluţionare a capetelor unu şi doi din cererea de chemare în judecată revine Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a, contencios administrativ şi fiscal, pentru următoarele considerente:

87 Conflictul negativ de competenţă ivit în cauză între instanţa de contencios administrativ şi instanţa specializată în soluţionarea conflictelor individuale de muncă a fost generat de modul diferit de stabilire a caracterului primelor doua capete de cerere ale cererii introductive. Astfel cum rezultă din considerentele sentinţei civile nr. 9397/2015 a Tribunalului Bucureşti, constituie obiect al conflictului de competenţă exclusiv aceste două capete de cerere îndreptate împotriva pârâtului M.T.I.

88 Ambele instanţe aflate în conflict au reţinut că s-a solicitat anularea Ordinului M.T.I. nr. 1190/2013 şi a Ordinului M.T.I. nr. 1353/2013, ce au stat la baza Deciziei nr. 390/2013 emisă de Aeroclubul României, prin care s-a dispus retrogradarea reclamantei, însă au considerat că primele două capete de cerere reprezintă fie o cerere incidentală, fie o cerere de sine stătătoare.

89 Înalta Curte, pornind de la premisa reţinută de către instanţele în conflict, apreciază că cererile în anularea ordinelor reprezintă capete principale de cerere, neavând caracterul unor cereri accesorii, al unor cereri incidentale sau ai unui incident procedural.

Astfel, petitele de anulare a ordinelor M.T.I. nu sunt cereri accesorii în sensul art. 30 alin. (4) C.proc.civ., întrucât nu depind de modul de soluţionare a celorlalte capete de cerere, şi nici cereri incidentale în sensul art. 30 alin. (6) C.proc.civ., atât timp cât au fost formulate chiar prin cererea introductivă de instanţă, şi nu în cursul procesului (precum cererea reconvenţională, cererile de intervenţie, cererile conexe). 90

În ceea ce priveşte incidentul procedural, potrivit art. 124 alin. (2) C.proc.civ., acesta intervine în cursul unui proces deja început, invocat fiind pe calea unei cereri formulate de oricare dintre părţi sau a unei excepţii procesuale. În plus, incidentul procedural tinde la producerea unor efecte strict procedurale (precum temporizarea judecăţii prin suspendare, stingerea procesului prin perimarea cererii de chemare în judecată, anularea unor acte de procedură efectuate etc.), şi nu la dezlegarea în fond a unei pretenţii prin care se urmăreşte valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes, neputând a se confunda cu o cerere în justiţie, în sensul art. 30 alin. (1) C.proc.civ.. 91

Or, cererile în anularea ordinelor ministrului reprezintă veritabile cereri în justiţie, formulate prin capete de cerere autonome, motiv pentru care nu constituie un incident procedural în cadrul judecării cererii în anularea deciziei de retrogradare a reclamantei din funcţia deţinută. 92

Deşi s-a reţinut că finalitatea ultimă a cererii de chemare în judecata rezidă în anularea Deciziei nr. 390/2013 emisă de Aeroclubul României, prin care s-a dispus retrogradarea reclamantei, Înalta Curte a reţinut că nu se poate ignora că reclamanta a formulat pretenţii distincte privind anularea actelor juridice pe care s-a fundamentat dispoziţia menţionată, în primul rând, a ordinelor conducătorului autorităţii publice centrale în domeniul transporturilor, iar aceste pretenţii reprezintă capete principale de cerere, a căror competenţă de soluţionare trebuie apreciată, după caz, în raport de natura, obiectul sau valoarea cererii. 93

Prin natura sa, cererea în anularea ordinului ministrului atrage competenţa instanţei de contencios administrativ, deoarece conflictul 94

a fost generat de emiterea unui act administrativ de către o autoritate publică, respectiv de către un organ de specialitate al administraţiei publice centrale, presupus a fi fost emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice, în termenii art. 2 lit. c) şi f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, efect care se produce indiferent de natura raporturilor juridice (aşadar, independent de eventuala natură de raporturi de muncă vizate de act).

95 Fiind vorba despre un act emis de către conducătorul autorităţii publice centrale pentru transporturi, competenţa sa de soluţionare revine Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a curţii de apel, în aplicarea art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

96 Spre deosebire de Tribunalul Bucureşti, Curtea de Apel Bucureşti nu a făcut aplicarea dispoziţiilor art. 99 alin. (1) C.proc.civ., ci a celor ale art. 123, considerând că primele două capete de cerere au caracterul unor cereri incidentale, apreciere ce a fost infirmată prin considerentele expuse anterior.

97 În consecinţă, Înalta Curte a stabilit competenţa soluţionării capetelor de cerere unu şi doi privind anularea Ordinului M.T.I. nr. 1190/2013 şi a Ordinului M.T.I. nr. 1353/2013 revine Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a de contencios administrativ şi fiscal (*I.C.C.J., Secţia I civilă, decizia nr. 187/2016, jurisprudenţa Legis*).

14. Anularea actului de reziliere a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică. Competenţa instanţei

98 În cauză, reclamanta a chemat în judecată pe pârâta Agenţia Domeniilor Statului, solicitând instanţei să dispună anularea rezilierii contractului de concesiune din 29 martie 2006, comunicată prin adresa din 23 aprilie 2014 şi obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată.

99 Prin sentinţa civilă nr. 113 din 29 octombrie 2014, Tribunalul Brăila, Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal, a declinat competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Curţii de Apel Galaţi.

Învestită cu soluționarea cauzei prin declinare de competență, Curtea de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, prin sentința civilă nr. 55 din 17 februarie 2015, a admis excepția necompetenței sale materiale, a declinat competența soluționării acțiunii în favoarea Tribunalului Brăila, Secția de contencios administrativ și fiscal, a constatat ivit conflictul negativ de competență și a înaintat dosarul la I.C.C.J. în vederea soluționării conflictului negativ de competență. **100**

Înalta Curte a stabilit competența de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului Brăila, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reținând că sunt aplicabile prevederile cu caracter special, derogatoriu, ale art. 66 din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, conform cărora soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune este de competența Secției de contencios administrativ a tribunalului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1463/2015, www.scj.ro*). **101**

15. Competența materială. Criterii

În materia contenciosului administrativ, art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 instituie două criterii de determinare a competenței materiale a instanței de fond: **102**

- criteriul poziționării în cadrul sistemului administrației publice (rangul autorității centrale sau locale) a autorității publice emitente a actului atacat;
- criteriul valoric, stabilit pe baza cuantumului impozitului, taxei, contribuției sau datoriei vamale care face obiectul actului administrativ contestat.

Cu alte cuvinte, numai atunci când litigiul are caracter fiscal, în sensul că privește taxe, impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, competența nu se stabilește în funcție de poziționarea autorității emitente, ci în funcție de valoarea debitului contestat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2003/2013, www.legalis.ro*). **103**

16. Acte emise de organul fiscal. Competența materială a instanței de contencios administrativ

104 Acțiunea având ca obiect anularea măsurilor dispuse printr-o decizie a organului fiscal prin care i s-au impus reclamantei îndeplinirea anumitor acte sau proceduri pentru înlăturarea și prevenirea abaterilor de la disciplina economico-financiară, nestabilindu-se în sarcina reclamantei plata vreunei sume de bani, se determină în funcție de criteriul locului ocupat de autoritatea publică emitentă a actului, și nu în funcție de criteriul valoric (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 956/2013, www.legisplus.eu*).

17. Acțiune având ca obiect obligarea universității la emiterea diplomei de licență. Competență materială

105 Instituțiile de învățământ, fie ele de stat sau particulare, sunt asimilate autorităților publice locale, iar acțiunea privind obligarea acestora la emiterea diplomelor de licență este de competența, în primă instanță, a tribunalului. Împrejurarea chemării în judecată și a Ministerului Educației nu atrage competența materială a curții de apel, cât timp pretențiile formulate în contradictoriu cu acest minister sunt accesorii pretenției deduse judecății în contradictoriu cu universitatea (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2961/2013, www.legisplus.eu*).

18. Acțiunea în anularea actului de desemnare a ofertei câștigătoare. Valoarea ofertelor. Competența materială a instanței de contencios administrativ

106 Legea contenciosului administrativ a stabilit, prin dispozițiile art. 10, competența materială de soluționare a cauzelor în raport de două criterii, și anume al locului ocupat de organul care a emis ori încheiat actul și al cuantumului litigiului ce are ca obiect taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora.

În speţă, în stabilirea instanţei competente să soluţioneze acţiunea în anularea *actului de desemnare a ofertei câştigătoare, a adreselor prin care s-au comunicat rezultatele procedurii de selecţie, precum şi a celor prin care au fost soluţionate contestaţiile formulate cu privire la desemnarea câştigătorului selecţiei*, trebuie avut în vedere exclusiv statutul juridic al persoanei juridice care a organizat selecţia de oferte, neinteresând nici valoarea ofertelor, nici valoarea creanţei urmărite, şi nici statutul debitorilor sau al celorlalţi participanţi la procedura de selecţie, întrucât toate aceste chestiuni se circumscriu problematicii ce decurge din procedura insolvenţei, consacrată prin Legea nr. 85/2006. 107

Având în vedere că, în speţă, actele contestate au fost emise de Direcţia Generală a Finanţelor Publice a judeţului Iaşi, autoritate publică de nivel local, Instanţa Supremă a stabilit competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Iaşi, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, ca instanţă de primă jurisdicţie (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 831/2013, www.legeaz.net*). 108

19. Litigiu având ca obiect drepturi stabilite în favoarea funcţionarilor publici cu statut special din sistemul administraţiei penitenciare în temeiul dispoziţiilor pct. 2 alin. (1) din Anexa IV/2 la Legea nr. 330/2009[1)] la încetarea raporturilor de serviciu. Instanţa competentă să-l judece

Litigiul privind plata ajutoarelor sociale de care beneficiază poliţiştii, cadrele militare şi funcţionarii publici cu statut special, la trecerea în rezervă sau direct în retragere, este de competenţa tribunalului, ca instanţă de litigii de muncă şi asigurări sociale [potrivit art. 2 lit. c) C.proc.civ. din 1865 şi art. 153 lit. f) din Legea nr. 263/2010], şi nu de competenţa instanţei de contencios administrativ, care soluţionează cererile privind drepturi salariale 109

[1)] Legea nr. 330/2009 a fost abrogată prin Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (M.Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010).

cuvenite unor funcţionari publici *în activitate* (aşa cum rezultă din art. 109 din Legea nr. 188/1999, care prevede: „Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public sunt de competenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe) (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2965/2013, www.scj.ro*).

20. Acţiune având ca obiect anularea procesului-verbal de control emis de către Inspectoratul Teritorial de Muncă. Natura juridică a actului. Instanţa competentă

110 Procesul-verbal de control emis de către Inspectoratul Teritorial de Muncă în exercitarea atribuţiilor ce îi sunt conferite prin Legea nr. 108/1999 are natura juridică a unui act administrativ unilateral ce emană de la o autoritate publică, generând raporturi juridice, ca urmare a constatărilor conţinute şi stabilirii unor măsuri concrete de remediere în sarcina unităţii controlată şi/sau a unor sancţiuni în caz de neconformare.

111 Faţă de rangul autorităţii emitente în sistemul administraţiei publice, soluţionarea acţiunii având ca obiect anularea procesului-verbal de control este de competenţa tribunalului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia civilă nr. 3879/2008, www.scj.ro*).

21. Chemarea în judecată în solidar a mai multor autorităţi publice. Prorogare legală de competenţă

112 Litigiul având ca obiect obligarea *în solidar* a mai multor instituţii la plata unor drepturi de natură salarială cade în competenţa de soluţionare a instanţei determinate prin raportare la criteriul rangului avut de autoritatea pârâtă în sistemul organelor administraţiei publice, respectiv în competenţa curţii de apel, atunci când cel puţin una dintre pârâte are rangul unei autorităţi publice centrale.

113 Într-o astfel de cauză, este greşită disjungerea capătului de cerere privitor la autoritatea publică de rang inferior, în vederea declinării

competenței de soluționare a acestuia în favoarea tribunalului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3039/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2009*).

22. Acțiune formulată împotriva refuzului Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților de a emite titlul de despăgubiri stabilite prin dispoziție emisă de primar în temeiul Legii nr. 10/2001. Natura litigiului. Competența soluționării litigiului aparține instanței de contencios administrativ

Instanța competentă să soluționeze acțiunea prin care s-a solicitat obligarea Comisei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților să emită titlul de despăgubire până la concurența sumei reprezentând cuantumul despăgubirilor propuse prin dispoziție a primarului emisă în baza Legii nr. 10/2001 este Secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel în a cărei rază teritorială se află domiciliul reclamantului, întrucât o astfel de cerere de chemare în judecată nu vizează o simplă obligație de a face, prevăzută de legea specială în sarcina autorităților sus-menționate, care să atragă competența de soluționare a cauzei în favoarea instanței civile, ci obligarea unei autorități administrative publice centrale de a îndeplini o obligație în legătură cu un act administrativ. **114**

Procedura instituită de Legea nr. 10/2001 pentru soluționarea notificării se finalizează prin emiterea dispoziției de către unitatea deținătoare și în baza acestei dispoziții este posibilă parcurgerea fazei ulterioare, reglementată de Legea nr. 247/2005, care are natură administrativă, toate nemulțumirile părții în ceea ce privește actele specifice acestei faze putând fi valorificate în condițiile Legii contenciosului administrativ (*I.C.C.J., Secția I civilă, decizia nr. 153/2012, www.scj.ro*). **115**

23. Contestarea legalității măsurilor dispuse prin decizia camerei de conturi județene. Instanța competentă material să judece litigiul

116 Potrivit dispozițiilor art. 204 și 210 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activității specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor de control rezultate din aceste activități, împotriva măsurilor dispuse prin decizia camerei de conturi județene se poate formula contestație în termen de 15 zile, care „suspendă obligația executării deciziei până la soluționarea ei de către Comisia de Soluționare a Contestațiilor. Executarea măsurilor devine obligatorie de la data comunicării încheierii formulate de Comisia de Soluționare a Contestațiilor, prin care se respinge integral sau parțial contestația".

117 În raport cu dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și art. 2 C.proc.civ. din 1865, în cazul în care se respinge total sau parțial contestația împotriva deciziei structurii Curții de Conturi, competența materială de soluționare a cauzei îi revine tribunalului – Secția de contencios administrativ și fiscal, întrucât obiectul litigiului este un act administrativ emis de o structură județeană a Curții de Conturi, ca autoritate publică județeană. În cazul în care, în procedura instituită de Regulament pentru soluționarea contestației la decizie intervine desființarea/anularea deciziei emise de structura Curții de Conturi, printr-o încheiere emisă de comisia de soluționare a contestației – care se substituie astfel deciziei structurii județene – competența materială de soluționare a cauzei revine Curții de Apel – Secția de contencios administrativ și fiscal, întrucât, în această situație, actul administrativ care produce efecte juridice și „dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice", fiind supus executării este această încheiere emisă de o comisie care funcționează în cadrul Curții de Conturi a României, autoritate publică centrală (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 499/2012, www.scj.ro*).

24. Competența de soluționare a sesizării formulate de conducătorul entității verificate împotriva încheierii emise de Comisia de soluționare a contestațiilor din structura Curții de Conturi

În raport de prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (...) în mod nelegal, prin adăugare la lege, s-a prevăzut, prin art. 228 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi a României nr. 130/2010, că în toate situațiile, indistinct, competența de soluționare a sesizării formulate de conducătorul entității verificate împotriva încheierii emise de Comisia de soluționare a contestațiilor aparține Secției de contencios administrativ și fiscal din cadrul curții de apel în a cărei rază teritorială se află sediul entității verificate. 118

Astfel, Înalta Curte a constatat că ceea ce se contestă, în esență, sunt măsurile dispuse de către pârâta Camera de Conturi a Județului Timiș, autoritate publică locală față de care în mod corect s-a stabilit, de către prima instanță, competența de soluționare a cauzei ca aparținând Secției de contencios administrativ a tribunalului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2003/2013, www.legalis.ro*). 119

25. Competența materială. Acțiunea în anularea deciziei Camerei Județene de Conturi

Pentru stabilirea competenței materiale a instanței de contencios administrativ, prevederile art. 10 din Legea nr. 554/2004, modificată, au în vedere locul autorității publice care emite sau, după caz, încheie un act administrativ în sistemul organelor administrației publice. 120

Potrivit pct. 227 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea nr. 130/2010, împotriva încheierii emise de Comisia de soluționare a contestațiilor conducătorul entității verificate poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile calendaristice de la data confirmării de primire a încheierii, în condițiile Legii contenciosului administrativ, după care, la pct. 228, se prevede 121

competența Secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel în a cărei rază teritorială se află sediul entității verificate, în condițiile legii contenciosului administrativ.

122 Dat fiind că, potrivit art. 140 din Constituția României, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate, „în condițiile legii organice", iar art. 1 alin. (4) din Legea nr. 94/1992 prevede, de asemenea, competența instanțelor specializate, în stabilirea competenței soluționării cauzei urmează a fi avute în vedere normele cuprinse în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, norme de drept comun în materia contenciosului administrativ și fiscal, de la care se poate deroga *numai prin lege organică* și în raport cu care pct. 228 se află în contrarietate.

123 Pornind de la această premisă, pentru aplicarea criteriului rangului autorității emitente, prevăzut în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este necesară identificarea actului administrativ care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, act juridic suspus executării și care poate constitui obiect al unei acțiuni în contencios administrativ.

124 Or, din interpretarea normelor cuprinse în Regulament (pct. 210 „contestația suspendă executarea deciziei până la soluționarea ei de către Comisia de soluționare a contestațiilor"), rezultă că actul cu caracter executoriu care conține măsurile de restabilire a legalității și regularității este decizia camerei de conturi județene, în timp ce încheierea este actul prin care este soluționată contestația administrativă prealabilă sesizării instanței.

125 În consecință, reținând că actul administrativ supus contestării este emis de o structură deconcentrată a Curții de Conturi la nivel județean, competența de judecată, în primă instanță, aparține Secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, conform art. 10 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004.

126 De altfel, în ședința plenului Secției contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți din data de 20 februarie 2012, s-a hotărât că actul supus controlului judiciar este decizia de măsuri emisă de Camera Județeană de Conturi, pentru că acesta este actul administrativ care dă naștere, modifică și stinge raporturi juridice în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Soluţiile de principiu adoptate la nivelul Secţiei de contencios 127
administrativ şi fiscal reprezintă un mecanism menit să preîntâmpine pronunţarea unor hotărâri divergente, mai ales că rolul Înaltei Curţi este acela de unificare a practicii judiciare, iar deciziile acesteia nu pot constitui sursă de insecuritate a raporturilor juridice (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 742/2013, www.legalis.ro*).

26. Competenţa materială. Acţiunea în anularea deciziilor Camerelor de Conturi judeţene şi ale încheierilor emise de Comisia de Soluţionare a Contestaţiilor din cadrul Curţii de Conturi a României

Înalta Curte, ţinând seama de dispoziţiile art. 10 alin. (1) din 128
Legea nr. 554/2004 şi art. 2 C.proc.civ. din 1865, a stabilit că în cazul în care se respinge total sau parţial contestaţia împotriva deciziei structurii Camerei de Conturi, competenţa materială de soluţionare a cauzei revine tribunalului, Secţia contencios administrativ şi fiscal, întrucât obiectul litigiului este un act administrativ emis de o structură judeţeană a Curţii de Conturi, ca autoritate publică judeţeană.

În schimb, în cazul în care, pe calea contestaţiei, decizia emisă de 129
structura Curţii de Conturi este desfiinţată/anulată printr-o încheiere emisă de comisia de soluţionare a contestaţiei, care se substituie astfel deciziei structurii judeţene, competenţa materială de soluţionare a cauzei revine curţii de apel, Secţia contencios administrativ şi fiscal, întrucât, în această situaţie, actul administrativ care produce efecte juridice şi „dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice", fiind supus executării, este această încheiere emisă de o comisie care funcţionează în cadrul Curţii de Conturi a României, autoritate publică centrală (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 753/2013, www.legalis.ro*).

Art. 11. Termenul de introducere a acţiunii

(1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluţionare a cererii;

c) data expirării termenului de soluţionare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluţionare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluţionarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

(2[1]) În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluţionare a plângerii prealabile, termenul prevăzut la alin. (1) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluţionare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).

(3) În cazul acţiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existenţa actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(4) Ordonanţele sau dispoziţiile din ordonanţe care se consideră a fi neconstituţionale, precum şi actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

(5) Termenul prevăzut la alin. (1) este termen de prescripţie, iar termenul prevăzut la alin. (2) este termen de decădere.

Comentariu

Sumar

1. Durata, natura juridică şi calculul termenelor pentru introducerea acţiunii în contenciosul administrativ 1

Jurisprudenţă

1. Termenul de introducere a acţiunii 36

2. Acțiune în anulare promovată de terț. Termenul de introducere a acțiunii. Data luării la cunoștință de existența actului. Semnificația înscrierii în cartea funciară 43
3. Acțiune în anularea hotărârii guvernului privind atestarea domeniului public al județului. Termenul de promovare a acțiunii. Data luării la cunoștință de existența actului atacat. Semnificația publicării hotărârii guvernului în Monitorul Oficial 58
4. Agent de poliție, absolvent al Facultății de Drept din cadrul Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza", cursuri cu frecvență redusă, cu diplomă de licență emisă în perioada 2003-2008. Acțiune prin care se solicită obligarea Ministerului Administrației și Internelor să îi recunoască gradul profesional de subinspector de poliție din momentul obținerii diplomei de licență și să emită retroactiv o dispoziție de numire pe funcție, corespunzătoare momentului obținerii diplomei de licență. Termenul de introducere a acțiunii 71
5. Act administrativ. Acțiune în contencios administrativ. Termen de prescripție 73
6. Certificat de atestare a dreptului de proprietate. Acțiune în anulare. Momentul de la care curge termenul de exercitare 75

1. Durata, natura juridică și calculul termenelor pentru introducerea acțiunii în contenciosul administrativ

Cu excepția acțiunii în anularea actelor administrative normative 1
și a acțiunii împotriva ordonanțelor Guvernului, care sunt imprescriptibile, celelalte acțiuni în contenciosul administrativ, principale și accesorii, trebuie promovate în anumite termene prevăzute de lege. Depășirea acestor termene atrage respingerea acțiunii ca inadmisibilă[1)] datorită faptului că dreptul de a promova acțiunea a fost

[1)] În realitate, autoritatea publică pârâtă va invoca în apărarea sa excepția prescripției ori a decăderii, după caz, iar dacă excepția va fi admisă, acțiunea reclamantului va fi respinsă. Cu alte cuvinte, inadmisibilitatea acțiunii nu reprezintă (ea însăși) o excepție procedurală, ci este consecința admiterii unei asemenea excepții (Pentru detalii în acest sens, a se vedea *I. Deleanu*, Loialitatea în perspectiva Noului Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 12/2012, p. 21). De asemenea, în doctrină s-a mai susținut că

prescris ori reclamantul a decăzut din acest drept, în funcţie de natura termenului de care înţelege să se prevaleze.

2 Astfel, art. 11 din Legea nr. 554/2004 reglementează două termene în acest scop: un **termen general de 6 luni** şi **un termen special de 1 an de zile.**

3 **Termenul de 6 luni este un termen de prescripţie**[1)] şi se calculează de la:

4 - data comunicării de către autoritatea publică a răspunsului la plângerea prealabilă împotriva actului administrativ unilateral cu caracter individual, considerat nelegal de către reclamant. Dacă au fost exercitate, în termenul legal, atât recursul graţios (plângerea prealabilă adresate autorităţii emitente), cât şi recursul ierarhic (plângerea prealabilă adresată autorităţii superioare celei emitente), termenul de 6 luni pentru sesizarea instanţei de judecată curge de la data comunicării ultimului răspuns la plângerea prealabilă;

5 Dacă autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară, unde este cazul, nu a soluţionat plângerea prealabilă în termenul de 30 de zile [prevăzut de art. 7 alin. (4) coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004], termenul de 6 luni pentru introducerea acţiunii în anulare curge de la data expirării termenului de 30 de zile pentru comunicarea răspunsului la ultimul recurs administrativ;

6 - data comunicării refuzului nejustificat de soluţionare a cererii reclamantului privitoare la dreptul sau interesul său legitim pe care înţelege să-l reclame în justiţie;

7 În acest caz, nefiind necesară efectuarea procedurii prealabile, termenul de 6 luni curge de la data comunicării către petent (potenţial reclamant) a răspunsului nefavorabil emis de autoritatea publică.

8 - data expirării termenului legal de soluţionare a cererii reclamantului privitoare la dreptul sau interesul său legitim;

„inadmisibilitatea cererii este o soluţie şi în acelaşi timp sancţiune statuată pentru nerespectarea unor condiţii care îngrădesc exerciţiul dreptului procesual la situaţii limitative prevăzute de lege" (*A. Cotuţiu*, Sancţiuni şi soluţii în Noul Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 12/2012, p. 78).

[1)] Termenele de prescripţie sunt suspuse suspendării şi întreruperii în cazurile prevăzute de art. 2532 şi art. 2537 C.civ.

În această situaţie, este vorba despre refuzul tacit al autorităţii publice de a rezolva cererea reclamantului sau, în accepţiunea Legii nr. 554/2004, despre nesoluţionarea în termenul legal a cererii acestuia [art. 2 alin. (1) lit. h)]. 9

Nefiind necesară, nici în acest caz, efectuarea procedurii prealabile, termenul de 6 luni curge de la data expirării termenului de 30 de zile în care autoritatea publică trebuia să comunice răspuns reclamantului. 10

Considerăm însă că în cazul formulării unor cereri succesive pentru emiterea unui act administrativ sau a altui înscris de către o autoritate publică, momentul curgerii termenului pentru introducerea acţiunii împotriva refuzului nejustificat al autorităţii publice se raportează la ultima cerere a particularului reclamant, pentru că legea nu prevede un termen pentru depunerea cererii privind recunoaşterea unui drept sau interes legitim al său de care să depindă curgerea termenului pentru promovarea acţiunii în contencios administrativ, aşa cum prevede în cazul procedurii prealabile împotriva unui act administrativ prin care se lezează un asemenea drept sau interes. Cu alte cuvinte, cererile anterioare nu au nicio relevanţă în ce priveşte calculul termenului pentru promovarea acţiunii împotriva refuzului nejustificat, ca şi cum acestea nu ar fi fost depuse, pentru că altfel ar însemna să imprimăm legii o interpretare care ar avea ca efect suprimarea drepturilor şi intereselor legitime ale particularilor în raporturile lor cu autorităţile publice (ceea ce nu poate fi acceptat). 11

- data expirării termenului de 30 de zile [prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004], calculat de la comunicarea actului administrativ emis la cererea reclamantului sau ca urmare a plângerii prealabile a acestuia; 12

În acest caz, autoritatea publică a emis actul administrativ la cererea reclamantului sau în urma plângerii prealabile a acestuia, însă refuză în mod nejustificat să-l pună în executare. Deci, în acest caz, obiectul acţiunii în contencios îl constituie obligarea autorităţii publice la punerea în executare a actului astfel emis. Nici în acest caz, reclamantul nu trebuie să repete demersul său la autoritatea publică, ci are dreptul să se adreseze direct instanţei de contencios 13

administrativ în termenul de 6 luni care curge de la data expirării termenului de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ emis ca urmare a primului său demers administrativ.

14 - data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii prealabile, în cazul contractelor administrative, dacă o asemenea procedură este prevăzută de lege, sens în care trebuie avute în vedere dispoziţiile Codului de procedură civilă şi reglementările speciale privind contractul care a dat naştere litigiului.

15 Astfel, de exemplu, în cazul cererii privind ordonanţa de plată, art. 1015 alin. (1) C.proc.civ., prevede că, înainte de a sesiza instanţa de judecată, creditorul trebuie să-l someze pe debitor, să-i plătească datoria în termen de 15 zile de la primirea somaţiei (a se vedea şi comentariul la art. 7).

16 În continuare, art. 1016 C.proc.civ. dispune că, dacă debitorul nu plăteşte în termenul prevăzut la art. 1015 alin. (1), creditorul poate introduce cererea privind ordonanţa de plată la instanţa competentă pentru judecarea fondului cauzei în primă instanţă.

17 *Per a contrario*, creditorul nu va putea sesiza instanţa de judecată înainte de expirarea termenului de 15 zile în care debitorul are posibilitatea să achite suma datorată, sub sancţiunea inadmisibilităţii ca urmare a prematurităţii acţiunii sale.

18 În acest caz, termenul de 6 luni pentru promovarea acţiunii va curge de la expirarea termenului de 15 zile prevăzut de art. 1015 alin. (1) C.proc.civ., în care se întrerupe cursul prescripţiei extinctive a acţiunii în contencios administrativ având ca obiect contractele administrative[1)].

[1)] Această concluzie rezultă din coroborarea prevederilor art. 1015 alin. (2) C.proc.civ. potrivit cărora „somaţia întrerupe prescripţia extinctivă potrivit dispoziţiilor art. 2540 din Codul civil, care se aplică în mod corespunzător", cu cele ale art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care statuează că „dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte".

Considerăm însă că, în celelalte cazuri, în care procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, termenul pentru promovarea acţiunii este termenul general de prescripţie de 3 ani prevăzut de art. 2517 C.civ., în cazul în care prin lege specială nu se prevede un alt termen, şi curge de la data când reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască, după împrejurări, naşterea dreptului la acţiune (cauzată de atitudinea culpabilă a celeilalte părţi contractante) care poate avea ca obiect: obligarea la executarea contractului, rezilierea, denunţarea sau modificarea unilaterală a contractului etc. 19

- în cazul acţiunilor în contencios administrativ obiectiv, când procedura administrativă prealabilă nu este obligatorie, termenul de 6 luni curge de la data când s-a cunoscut existenţa actului nelegal de către autorităţile publice abilitate de lege să promoveze aceste acţiuni. 20

În cazul actelor administrative normative atacate de către particulari, pentru că le încalcă drepturi sau interese legitime private, acţiunea în anulare, deşi este imprescriptibilă, trebuie promovată tot în termenul de 6 luni de la comunicarea răspunsului la plângerea prealabilă, care este şi ea imprescriptibilă [art. 7 alin. (1^1)]. Astfel, odată cu declanşarea procedurii prealabile, trebuie respectate toate regulile şi consecinţele care ţin sau decurg din această procedură, inclusiv termenul de promovare a acţiunii în anulare, care nu poate fi disociat de procedura prealabilă. Altfel, dacă acţiunea în anulare ar putea fi promovată oricând, nu ar mai avea nicio raţiune însăşi procedura prealabilă. 21

În cazul acţiunii accesorii în despăgubiri, regulile privind termenul de promovare şi momentul de la care acesta începe să curgă sunt aceleaşi cu cele aplicabile acţiunii în anulare (*accesorium sequitur principale*). Numai prin excepţie acţiunea în despăgubiri poate fi promovată separat în termen de un an de la data când reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei cauzate prin actul administrativ nelegal atacat cu acţiune în anulare (art. 19 din Legea nr. 554/2004). 22

23 **Termenul de 1 an de zile este un termen de decădere**[1] şi este aplicabil numai dacă există motive temeinice care l-au împiedicat pe reclamant să promoveze acţiunea în termenul general de 6 luni.

24 Acest termen este aplicabil:

25 a) în cazul acţiunilor în contencios subiectiv având ca obiect anularea unui act administrativ individual în sensul larg al acestei noţiuni (act unilateral, refuz nejustificat şi contract administrativ);

26 În acest caz, momentul curgerii termenului de un an este diferit în funcţie de obiectul acţiunii, şi anume:

- data comunicării sau luării la cunoştinţă despre existenţa actului administrativ unilateral cu caracter individual a cărui anulare se solicită;

- data introducerii cererii la autoritatea publică, în cazul refuzului nejustificat al acesteia de a-i recunoaşte reclamantului dreptul sau interesul său legitim;

- data încheierii procesului-verbal de conciliere, în cazul contractelor administrative, dacă o asemenea procedură prealabilă este prevăzută de lege.

27 b) în cazul acţiunii în contenciosul administrativ obiectiv.

28 În acest caz, termenul curge de la data când autorităţile publice competente să promoveze aceste acţiuni au cunoscut existenţa actului nelegal.

29 Termenul de 1 an nu este aplicabil acţiunii în anularea actelor administrative normative, care poate fi promovată oricând, iar dacă a expirat termenul de 6 luni de la comunicarea răspunsului la plângerea prealabilă, se va putea introduce o nouă plângere.

30 Motivele temeinice invocate de reclamant pentru a beneficia de termenul special de 1 an de zile se apreciază în concret de către instanţa competentă învestită cu soluţionarea acţiunii în contencios administrativ promovată cu depăşirea termenului de general de 6 luni.

31 c) Legea nr. 554/2004 reglementează în art. 11 alin. (2^1) o singură împrejurare care constituie motiv temeinic pentru promovarea acţiunii

[1] Potrivit art. 2548 alin. (1) C.civ., „termenele de decădere nu sunt supuse suspendării şi întreruperii, dacă prin lege nu se dispune altfel".

în termenul special de 1 an de zile (calculat de la data comunicării sau luării la cunoştinţă despre existenţa actului administrativ unilateral cu caracter individual), şi anume aceea în care soluţionarea plângerii prealabile a fost suspendată în baza unei legi speciale[1)].

Mai mult, potrivit art. 11 alin. (2[1]) din Legea nr. 554/2004, în cazul 32
suspendării procedurii de soluţionare a plângerii prealabile, în baza unei legi speciale, termenul de 1 an de zile de la data comunicării actului devine termenul general pentru promovarea acţiunii în anulare. Numai dacă, pe durata suspendării procedurii prealabile, a expirat termenul de 1 an de zile (de la data comunicării sau luării la cunoştinţă despre existenţa actului), va fi incident termenul de 6 luni care începe să curgă după reluarea procedurii, de la data comunicării

---

[1)] Un asemenea caz de suspendare este prevăzut de art. 227 C.proc.fisc. care reglementează suspendarea pe cale administrativă a procedurii de soluţionare a contestaţiei depuse de către contribuabili împotriva actelor administrativ-fiscale considerate nelegale.

Acest text legal are următorul conţinut:

(1) Organul de soluţionare competent poate suspenda, prin decizie motivată, soluţionarea cauzei atunci când:

a) organul care a efectuat activitatea de control a sesizat organele în drept cu privire la existenţa indiciilor săvârşirii unei infracţiuni în legătură cu mijloacele de probă privind stabilirea bazei de impozitare şi a cărei constatare ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra soluţiei ce urmează să fie dată în procedură administrativă;

b) soluţionarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existenţa ori inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.

(2) La cererea contestatorului, organul de soluţionare competent suspendă procedura şi stabileşte termenul până la care aceasta se suspendă. Termenul de suspendare nu poate fi mai mare de 6 luni de la data acordării. Suspendarea poate fi solicitată o singură dată.

(3) Procedura administrativă este reluată la încetarea motivului care a determinat suspendarea sau, după caz, la expirarea termenului stabilit de organul de soluţionare competent potrivit alin. (2), indiferent dacă motivul care a determinat suspendarea a încetat ori nu.

(4) Hotărârea definitivă a instanţei penale prin care se soluţionează acţiunea civilă este opozabilă organelor de soluţionare competente, cu privire la sumele pentru care statul s-a constituit parte civilă.

răspunsului la plângerea prealabilă ori dacă un asemenea răspuns nu a fost comunicat titularului plângerii (contestației), de la data expirării termenului legal de soluționare a acestei plângerii [care poate fi termenul de 30 zile prevăzut de art. 7 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 ori un alt termen prevăzut de legea specială[1)]].

33 Întrucât termenul de 6 luni nu curge pe durata suspendării procedurii prealabile, indiferent că aceasta (suspendarea) are loc în cadrul sau în afara termenului legal de soluționare a plângerii, dar înainte de expirarea termenului de 6 luni pentru promovarea acțiunii în anulare, nu are loc nici suspendarea nici întreruperea acestui termen, ci doar amânarea[2)] începutului cursului prescripției acțiunii. Dacă suspendarea procedurii prealabile s-a dispus după împlinirea termenului de 6 luni de la expirarea termenului de soluționare a plângerii, iar acțiunea în anulare nu a fost promovată în cadrul termenului de 6 luni [prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004], aceasta va fi prescrisă.

34 Considerăm că această reglementare specială a termenului de promovare a acțiunii în contenciosul administrativ, în cazul suspendării procedurii prealabile, este complicată și ambiguă, motiv pentru care propunem ca textul art. 11 alin. (2[1]) din Legea nr. 554/2004 să prevadă (simplu) că pe durata suspendării procedurii prealabile termenul de 6 luni, pentru promovarea acțiunii în contencios administrativ, nu curge, iar durata suspendării procedurii prealabile nu poate depăși un anumit termen pe care legiuitorul îl va considera rezonabil.

[1)] Astfel, de exemplu, potrivit art. 276 alin. (7) coroborat cu art. 77 alin. (1) C.proc.fisc., termenul general de soluționare a contestațiilor împotriva actelor administrativ-fiscale este de 45 de zile de la data înregistrării contestației la organul fiscal.

[2)] Astfel, în doctrină s-a arătat că în situațiile în care cauzele de suspendare a prescripției „apar înainte ca prescripția să înceapă să curgă, nu intervine suspendarea, ci amânarea începutului prescripției extinctive". A se vedea, în acest sens, *C.T. Ungureanu*, Statornicirea prescripției extinctive în Codul civil (Legea nr. 287/2009), comparativ cu reglementarea anterioară, în Dreptul nr. 7/2012, p. 32.

Încheiem acest comentariu cu precizarea că, pe durata legală a suspendării soluţionării plângerii prealabile, acţiunea în contencios administrativ este inadmisibilă, ca urmare a prematurităţii sale, însă reclamantul poate solicita instanţei competente suspendarea provizorie a executării actului administrativ nelegal în condiţiile art. 14 din Legea nr. 554/2004. 35

Jurisprudenţă

1. Termenul de introducere a acţiunii

Deşi prima instanţă a stabilit în mod corect natura juridică a actului atacat (H.G. nr. 963/2002 privind atestarea domeniului public al judeţului Mehedinţi, precum şi al municipiilor, oraşelor şi comunelor din judeţul Mehedinţi), reţinând că acesta este un act administrativ cu caracter individual, a interpretat şi aplicat eronat prevederile art. 11 alin. (1) şi (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare. 36

Astfel, nu se poate considera că termenul de decădere de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) din acest act normativ a început să curgă pentru reclamanţi, care au calitatea de terţi în raport de actul administrativ contestat, de la data de 12 septembrie 2002, când H.G. nr. 963/2002 a fost publicată în Monitorul Oficial, de vreme ce această publicare nu a vizat şi anexele la hotărâre, prin care au fost individualizate imobilele vizate de aceasta. 37

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, se poate adresa instanţei de contencios administrativ orice persoană care „se consideră vătămată" printr-un act administrativ. 38

Este eronat a se aprecia că reclamanţii au luat cunoştinţă de includerea imobilului revendicat în domeniul public al Judeţului Mehedinţi şi au realizat existenţa unei vătămări în dreptul lor la restituirea imobilului la momentul publicării hotărârii de Guvern în Monitorul Oficial, întrucât conţinutul hotărârii, astfel cum apare el publicat, nu oferă niciun fel de informaţii care să permită identificarea imobilelor la care se referă. 39

40 Data la care terțul a luat cunoștință de existența și conținutul actului administrativ contestat trebuie să rezulte fără echivoc din împrejurările de fapt stabilite prin probatoriile administrate în cauză.

41 În această privință, Înalta Curte constată, pe de o parte, existența unui probatoriu insuficient, iar, pe de altă parte, nerespectarea de către prima instanță a principiului aflării adevărului în procesul civil consacrat de art. 22 C.proc.civ., care include, printre altele, îndatorirea de a stărui prin toate mijloacele legale pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, în scopul pronunțării unei hotărâri legale și temeinice.

42 În acest sens, prima instanță era în drept să pună în discuția părților și să le ceară reclamanților explicații privind momentul la care au luat cunoștință de actul administrativ contestat, în condițiile în care elementele aflate la dispoziția instanței nu permit clarificarea acestui aspect decisiv în soluționarea excepției tardivității acțiunii în contencios administrativ (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1207/2015, www.scj.ro*).

2. Acțiune în anulare promovată de terț. Termenul de introducere a acțiunii. Data luării la cunoștință de existența actului. Semnificația înscrierii în cartea funciară

43 Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Iași, reclamantul a solicitat, în contradictoriu cu pârâtele Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, SC S. SA și SC L.P. SRL, societate aflată în insolvență, reprezentată prin administrator judiciar A. IPURL, constatarea nulității absolute parțiale a Certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor, seria C1 emis la data de 10 august 1995, emis de către pârâtul Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, în favoarea pârâtei SC S. SA, precum și obligarea pârâtelor, în solidar, la plata cheltuielilor de judecată.

44 Curtea de Apel Iași, Secția contencios administrativ și fiscal, a dispus admiterea excepției tardivității și respingerea acțiunii promovate de reclamant ca tardiv formulate.

Reclamantul a declarat recurs, care a fost admis de Înalta Curte, cu consecinţa casării sentinţei recurate şi trimiterii cauzei spre rejudecare. 45

Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reţinut că acţiunea în contencios administrativ dedusă judecăţii vizează exercitarea controlului de legalitate, în condiţiile art. 1 şi art. 8 din Legea nr. 554/2004, în privinţa Certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor seria C1 emis la data de 10 august 1995, de Ministerul Comerţului, în favoarea SC S. SA. 46

În conformitate cu dispoziţiile art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, acţiunea prin care se solicită anularea unui act administrativ individual se poate formula în termen de 6 luni care se calculează, după caz, de la data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau de la comunicarea refuzului nejustificat ori de la data expirării termenului legal pentru soluţionarea cererii. Pentru motive temeinice, textul menţionat prevede posibilitatea sesizării instanţei de contencios administrativ şi după expirarea termenului de 6 luni, dar nu mai târziu de 1 an de la data comunicării sau luării la cunoştinţă a actului administrativ. 47

Cum în speţa de faţă reclamantul este terţ în raport de actul administrativ contestat, termenul de 1 an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se calculează de la momentul luării la cunoştinţă de actul administrativ vătămător. 48

Potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004, se poate adresa instanţei de contencios administrativ orice persoană care „se consideră vătămată" printr-un act administrativ. 49

Înalta Curte a reţinut că este eronat a se aprecia că reclamantul a luat cunoştinţă de conţinutul certificatului de atestare a dreptului de proprietate şi a realizat existenţa unei vătămări a drepturilor ori intereselor sale legitime la momentul înscrierii actului în Registrul de transcripţiuni şi inscripţiuni, reprezentat de data de 16 august 1995, aşa cum a considerat greşit prima instanţă, întrucât o astfel de înscriere oferă informaţii exclusiv în privinţa persoanei care solicită înscrierea, nu şi în privinţa situaţiei materiale şi juridice a imobilului avut în vedere. 50

51 Trimiterea pe care prima instanţă o face la Legea cadastrului şi publicităţii imobiliare nr. 7/1996 este eronată, întrucât acest act normativ nu era în vigoare la momentul înscrierii dreptului de proprietate (16 august 1995), nefiind vorba de o publicitate în sistem de carte funciară, ci în Registrul de transcripţiuni şi inscripţiuni.

52 Nici înscrierea în cartea funciară nu are semnificaţia juridică a luării la cunoştinţă de actul administrativ, ci dă naştere unei prezumţii, în sensul că persoanele interesate ar putea, cu diligenţe rezonabile, să ia cunoştinţă de conţinutul actului juridic în baza căruia s-a efectuat operaţiunea de publicitate imobiliară.

53 Prin urmare, data la care terţul a luat cunoştinţă de existenţa şi conţinutul actului administrativ trebuie să rezulte fără echivoc din împrejurările de fapt stabilite cu probatoriile administrate în cauză.

54 Or, în speţa supusă judecăţii, elementele aflate la dispoziţia instanţei evidenţiază faptul că reclamantul a luat cunoştinţă de existenţa şi conţinutul certificatului de atestare a dreptului de proprietate la data de 13 octombrie 2011, când acest înscris a fost depus în cadrul documentaţiei prezentate de autoritatea emitentă a Ordinului nr. 779 din 25 septembrie 2000, în acţiunea având ca obiect anularea acestui ordin, înregistrată pe rolul Judecătoriei Iaşi sub nr. 31052/245/2011.

55 Reclamantul s-a adresat cu plângere prealabilă Ministerului Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, solicitând revocarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate, iar răspunsul la plângerea prealabilă, reprezentat de Adresa nr. A1 din 9 august 2012, i-a fost comunicat la data de 10 august 2012.

56 În raport de momentul comunicării răspunsului la plângerea prealabilă se calculează termenul de prescripţie de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 pentru sesizarea instanţei de contencios administrativ, termen care a fost respectat în cauză, în condiţiile în care acţiunea în anularea actului administrativ a fost înregistrată la instanţă la data de 24 septembrie 2012.

57 În concluzie, pentru toate considerentele expuse, Înalta Curte constată că în mod eronat prima instanţă a admis excepţia tardivităţii acţiunii, astfel că a admis recursului, a casat sentinţa recurată

și a trimis cauza spre rejudecare (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 933/2015, www.legalis.ro*).

3. Acțiune în anularea hotărârii guvernului privind atestarea domeniului public al județului. Termenul de promovare a acțiunii. Data luării la cunoștință de existența actului atacat. Semnificația publicării hotărârii guvernului în Monitorul Oficial

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Craiova, Secția 58
contencios administrativ și fiscal, reclamanții au solicitat, în contradictoriu cu pârâții Guvernul României și Consiliul Județean Mehedinți, pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care să se dispună:

- anularea parțială a H.G. nr. 963/2002 privind atestarea dome- 59
niului public al județului Mehedinți, precum și al municipiilor, orașelor și comunelor din județul Mehedinți, respectiv poziția x din Anexa nr. 2 la aceasta;

- restituirea în natură a imobilului reprezentat de Cula T.V. și Via 60
T.V., de 15 ha, situat în comuna Ș., județul Mehedinți.

Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, 61
a respins acțiunea formulată de reclamanți ca tardiv introdusă.

Reclamanții au declarat recurs împotriva sentinței primei 62
instanțe, care a fost admis de Înalta Curte, cu consecința casării sentinței recurate și trimiterii cauzei spre rejudecare.

Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reținut că H.G. nr. 963/2002 63
privind atestarea domeniului public al județului Mehedinți, precum și al municipiilor, orașelor și comunelor din județul Mehedinți, în privința poziției x din anexa la aceasta, nu are caracterul unui act administrativ cu caracter normativ, întrucât nu cuprinde norme cu caracter general, obligatoriu pentru un număr nedeterminant de cazuri și persoane, ci are ca efect juridic delimitarea domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, prin individualizarea imobilelor prevăzute în anexe.

Deși prima instanță a stabilit în mod corect natura juridică a 64
actului atacat, reținând că acesta este un act administrativ cu caracter

individual, a interpretat şi aplicat eronat prevederile art. 11 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 554/2004.

65 Astfel, nu se poate considera că termenul de decădere de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) din acest act normativ a început să curgă pentru reclamanţi, care au calitatea de terţi în raport de actul administrativ contestat, de la data de 12 septembrie 2002, când H.G. nr. 963/2002 a fost publicată în Monitorul Oficial, de vreme ce această publicare nu a vizat şi anexele la hotărâre, prin care au fost individualizate imobilele vizate de aceasta.

66 Este eronat a se aprecia că reclamanţii au luat cunoştinţă de includerea imobilului revendicat în domeniul public al Judeţului Mehedinţi şi au realizat existenţa unei vătămări în dreptul lor la restituirea imobilului la momentul publicării hotărârii de Guvern în Monitorul Oficial, întrucât conţinutul hotărârii, astfel cum apare el publicat, nu oferă niciun fel de informaţii care să permită identificarea imobilelor la care se referă.

67 Data la care terţul a luat cunoştinţă de existenţa şi conţinutul actului administrativ contestat trebuie să rezulte fără echivoc din împrejurările de fapt stabilite prin probatoriile administrate în cauză.

68 În această privinţă, Înalta Curte constată, pe de o parte, existenţa unui probatoriu insuficient, iar, pe de altă parte, nerespectarea de către prima instanţă a principiului aflării adevărului în procesul civil consacrat de art. 22 C.proc.civ., care include, printre altele, îndatorirea de a stărui prin toate mijloacele legale pentru a preveni orice greşeală privind aflarea adevărului în cauză, în scopul pronunţării unei hotărâri legale şi temeinice.

69 În acest sens, prima instanţă era în drept să pună în discuţia părţilor şi să le ceară reclamanţilor explicaţii privind momentul la care au luat cunoştinţă de actul administrativ contestat, în condiţiile în care elementele aflate la dispoziţia instanţei nu permit clarificarea acestui aspect decisiv în soluţionarea excepţiei tardivităţii acţiunii în contencios administrativ.

70 Pentru toate aceste considerente, Înalta Curte a admis recursul, a casat sentinţa recurată şi a trimis cauza spre rejudecare curţii de

apel (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1207/2015, www.legalis.ro*).

4. Agent de poliție, absolvent al Facultății de Drept din cadrul Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza", cursuri cu frecvență redusă, cu diplomă de licență emisă în perioada 2003-2008. Acțiune prin care se solicită obligarea Ministerului Administrației și Internelor să îi recunoască gradul profesional de subinspector de poliție din momentul obținerii diplomei de licență și să emită retroactiv o dispoziție de numire pe funcție, corespunzătoare momentului obținerii diplomei de licență. Termenul de introducere a acțiunii

71 În cazul acțiunilor întemeiate pe refuzul nejustificat al autorității publice de recunoaștere/acordare a drepturilor conferite de lege în considerarea diplomei de licență, termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii nu curge de la data examenului de licență/eliberării diplomei de licență.

72 Termenul de introducere a cererii de chemare în judecată prevăzut de Legea nr. 554/2004 se analizează în raport cu datele prevăzute de art. 11 alin. (1) lit. a)-d) din aceeași lege (*Soluție de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ a Înaltei Curți din 19 octombrie 2015, www.scj.ro*).

5. Act administrativ. Acțiune în contencios administrativ. Termen de prescripție

73 Potrivit dispozițiilor art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, termenul de 6 luni de introducere a acțiunii în anularea unui act administrativ individual este unul de prescripție și se calculează de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă.

74 Ca termen de prescripție, acest termen este susceptibil de întrerupere prin introducerea cererii de chemare în judecată, în condițiile prevăzute de art. 16 din Decretul nr. 167/1958 (actualmente,

art. 2537 pct. 2 C.civ. – *n.n.*), însă sub condiţia ca cererea de chemare în judecată să aibă ca obiect chiar actul administrativ individual în legătură cu care s-a formulat plângerea prealabilă, iar nu un alt act administrativ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 856/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2008*).

6. Certificat de atestare a dreptului de proprietate. Acţiune în anulare. Momentul de la care curge termenul de exercitare

75 Potrivit dispoziţiilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 262/2007, pentru motive temeinice, în cazul actelor individuale, cererea poate fi introdusă şi peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului sau data luării la cunoştinţă a acestuia.

76 Faţă de aceste dispoziţii, contestarea unui certificat de atestare a dreptului de proprietate poate fi făcută în termen de maxim 1 an de la data înscrierii în cartea funciară a dreptului de proprietate atestat prin respectivul certificat, momentul efectuării înscrierii fiind, în considerarea opozabilităţii *erga omnes* al înscrierilor în cartea funciară, şi momentul de la care partea are cunoştinţă de existenţa actului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3621/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2009*).

Art. 12. Documentele necesare

Reclamantul anexează la acţiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situaţia în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul şi data înregistrării la autoritatea publică, precum şi orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situaţia în care reclamantul introduce acţiune împotriva autorităţii care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluţionării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar şi copia certificată după acest act.

Comentariu

Sumar

1. Înscrisuri care trebuie depuse de reclamant odată cu cererea de chemare în judecată 1

Jurisprudenţă

1. Suspendarea cauzei pentru motive ce ţin de culpa părţii. Neîndeplinirea obligaţiilor procesuale din motive obiective. Nelegalitatea suspendării 8

1. Înscrisuri care trebuie depuse de reclamant odată cu cererea de chemare în judecată

Aşa cum este cunoscut, sarcina probei într-un proces civil revine reclamantului care trebuie să îşi dovedească pretenţiile în faţa instanţei de judecată (*onus probandi incumbit actori*). În procesul de contencios administrativ, dat fiind obiectul acestuia, mijloacele de probă principale sunt înscrisurile care au stat la baza emiterii actului administrativ atacat ori a refuzului nejustificat al autorităţii publice de a emite un act sau alt înscris prevăzut de lege. Majoritatea acestor înscrisuri care servesc ca mijloc de probă sunt însă în posesia autorităţii publice pârâte care deţine întreg **dosarul administrativ pe baza căruia a emis actul ori refuzul nejustificat.** Din acest motiv, înscrisurile respective vor fi depuse la instanţă de către autoritatea publică pârâtă. 1

Reclamantul va anexa la cererea sa de chemare în judecată doar copia actului a cărui anulare o solicită şi copia răspunsului autorităţii publice la plângerea sa prealabilă împotriva acelui act. Dacă autoritatea publică nu a emis niciun răspuns, reclamantul va depune la instanţa de judecată o copie a plângerii sale înregistrate la autoritatea publică pârâtă. 2

În cazul acţiunii de obligare a unei autorităţi publice la emiterea unui act ori a altui înscris, reclamantul va anexa la cererea sa de chemare în judecată copia cererii sale înregistrate la autoritatea publică prin care a solicitat emiterea actului şi copia răspunsului negativ al autorităţii publice, dacă acesta există. 3

4 În cazul în care reclamantul solicită instanței de judecată obligarea autorității publice la punerea în executare a actului emis la inițiativa sau plângerea sa, el va depune la instanță copia acelui act.

5 În cazul acțiunii având ca obiect un contract administrativ, reclamantul va anexa la cererea de chemare în judecată copia acelui contract și copia procesului-verbal de conciliere ori, dacă acesta nu există, copia somației adresate pârâtului pentru executarea de bunăvoie a contractului.

6 În mod evident, dacă reclamantul va deține și alte înscrisuri, care îi servesc în dovedirea acțiunii sale, le va anexa cererii de chemare în judecată, în conformitate cu art. 150 alin. (1) C.proc.civ. care prevede că „la fiecare exemplar al cererii se vor alătura copii de pe înscrisurile de care partea înțelege a se folosi în proces".

7 Aceste înscrisuri se depun în copii certificate de către reclamant „pentru conformitate cu originalul" [art. 150 alin. (2) C.proc.civ.].

Jurisprudență

1. Suspendarea cauzei pentru motive ce țin de culpa părții. Neîndeplinirea obligațiilor procesuale din motive obiective. Nelegalitatea suspendării

8 Potrivit art. 12 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, reclamantul are obligația de a anexa la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale.

9 Neîndeplinirea acestei obligații, de către o persoană ce se află în executarea unei pedepse privative de libertate, nu poate atrage suspendarea judecății de către instanță în temeiul art. 155[1] C.proc. civ. din 1865. Dimpotrivă, ținând seama de situația specială a reclamantului, instanța poate și trebuie să solicite copia actului atacat de la autoritatea emitentă pârâtă (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1512/2007, www.legalis.ro*).

Art. 13. Citarea părților, relații

(1) La primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(2) În situația în care reclamant este un terț în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(3) În mod corespunzător situațiilor prevăzute la alin. (1) și (2), după caz, se procedează și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim.

(4) Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Comentariu

Sumar

1 Înscrisurile care trebuie depuse de autoritatea publică pârâtă și sancțiunea aplicabilă în cazul nedepunerii lor 1

Jurisprudență

1. Acțiune în anularea actelor clasificate la nivel secret. Neexceptarea de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ. Obligația autorității publice pârâte de a pune la dispoziția instanței actele contestate și documentele care au stat la baza emiterii lor, în vederea verificării legalității acestora 8

1. Înscrisurile care trebuie depuse de autoritatea publică pârâtă și sancțiunea aplicabilă în cazul nedepunerii lor

Instanța învestită cu cererea reclamantului va fixa termen de judecată cu citarea părților și va solicita autorității publice pârâte să-i transmită **întreaga documentație care a stat la baza emiterii** 1

actului atacat sau a refuzului autorității publice de a-i recunoaşte reclamantului dreptul sau interesul legitim invocat în acţiunea sa.

2 Această obligaţie îi revine autorității publice indiferent de calitatea reclamantului sau de obiectul acţiunii în contenciosul administrativ, cu alte cuvinte atât în cazul contenciosului subiectiv, cât şi în cazul contenciosului obiectiv.

3 Este însă posibil ca reclamantul să fie în posesia actului atacat şi a înscrisurilor (sau a unora dintre acestea) pe care le contestă (pe cale indirectă[1]) ori pe care le invocă în susţinerea cererii sale, caz în care instanţa de judecată va solicita autorității publice pârâte depunerea altor înscrisuri decât cele depuse de reclamant, dacă mai există.

4 Neîndeplinirea acestei obligaţii în termenul stabilit de instanţa de judecată atrage sancţionarea conducătorului autorității publice pârâte cu **amendă judiciară** în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

5 Aceste dispoziţii legale speciale trebuie coroborate cu prevederile art. 190 şi art. 191 C.proc.civ. privitoare la stabilirea amenzii şi reexaminarea încheierii prin care aceasta a fost dispusă.

6 Astfel, potrivit primul text legal, amenda se stabileşte de către instanţa care a constatat abaterea prin încheiere executorie, care se comunică celui obligat, dacă măsura a fost luată în lipsa acestuia.

7 Potrivit art. 191 C.proc.civ., împotriva acestei încheieri, cel obligat la plata amenzii poate face numai cerere de reexaminare, solicitând, motivat, să se revină asupra amenzii sau să se dispună reducerea acesteia [art. 191 alin. (1)]. Cererea de reexaminare se face în termen de 15 zile de la data la care măsura a fost luată sau de la data comunicării încheierii, după caz [art. 191 alin. (2)]. În toate cazurile, cererea se soluţionează, cu citarea părţilor, prin încheiere, dată în camera de consiliu, de către un alt complet decât cel care a stabilit amenda, iar încheierea prin care se soluţionează cererea de reexaminare este definitivă [art. 191 alin. (3) şi (4)].

[1] A se vedea, în acest sens, comentariul la art. 18.

Jurisprudență

1. Acțiune în anularea actelor clasificate la nivel secret. Neexceptarea de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ. Obligația autorității publice pârâte de a pune la dispoziția instanței actele contestate și documentele care au stat la baza emiterii lor, în vederea verificării legalității acestora

În speță, reclamantul solicitat ca, în contradictoriu cu pârâții Serviciul Român de Informații și Direcția Județeană de Informații Botoșani, să se dispună: 8

- anularea actului de retragere a autorizației de acces la informații clasificate, respectiv a raportului din 9 noiembrie 2011;

- anularea actului de trecere în rezervă, respectiv a ordinului directorului Serviciului Român de Informații din 15 decembrie 2011, înregistrat în ordinul de zi pe unitate al Direcției Județene de Informații Botoșani din 16 decembrie 2011, acte ce nu i-au fost comunicate;

- obligarea pârâților la reintegrarea sa pe postul deținut anterior și la plata despăgubirilor, constând în salarii actualizate începând cu data de 15 decembrie 2011;

- suspendarea executării actelor administrative unilaterale contestate în cauză până la soluționarea fondului pricinii, conform dispozițiilor art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Curtea de Apel Suceava, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a respins ca nefondate cererea de suspendare și acțiunea în anularea formulate de reclamant. 9

Reclamantul C.C. a declarat recurs împotriva aceste sentințe, care a fost admis de Înalta Curte, cu consecința casării sentinței primei instanțe și trimiterii cauzei spre rejudecare, pentru soluționarea fondului cauzei. 10

Înalta Curte a reținut că, în speță, ambele acte contestate nu au fost comunicate reclamantului, care a fost informat numai verbal despre măsurile dispuse împotriva acestuia, avându-se în vedere caracterul clasificat al documentelor întocmite în acest sens. 11

12 Sesizată să se pronunţe asupra legalităţii celor două acte administrative emise cu privire la cariera reclamantului, în calitate de cadru militar, instanţa de fond a încuviinţat proba cu înscrisuri şi în vederea administrării acesteia, a solicitat pârâtului Serviciul Român de Informaţii să înainteze, spre consultare, copii după actele contestate şi a documentelor care au stat la baza emiterii lor.

13 Deşi înscrisurile solicitate nu au fost depuse la dosar, instanţa de fond a constatat pricina în stare de judecată, fără a expune motivele pentru care a considerat că nu se mai impune dovada încuviinţată ca fiind utilă şi concludentă pentru dezlegarea pricinii.

14 În atare situaţie, apare ca fiind lipsită de orice suport probator concluzia primei instanţe în sensul că la dosar sunt suficiente date privind temeiurile legale şi de fapt ale actelor contestate, fără indicarea lor în concret, ceea ce reprezintă o nesoluţionare a fondului pricinii.

15 Analiza legalităţii actelor administrative contestate nu s-a realizat în cauză, deoarece nu au fost depuse documentele necesare, conform dispoziţiilor art. 12 şi art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 care prevăd posibilitatea aplicării unei amenzi judiciare pentru neîndeplinirea obligaţiei de a trimite în termenul stabilit de instanţă lucrările cerute.

16 În cazul în care actele contestate şi documentele care au stat la baza emiterii lor sunt clasificate la nivel strict secret, justa soluţionare a cauzei impunea ca dovada cu înscrisuri să fie administrată în condiţiile art. 172 şi urm. C.proc.civ., fie prin prezentarea acelor documente care pot fi declasificate în totalitate sau parţial, fie prin consultarea lor, în condiţiile prevăzute de Legea nr. 182/2002 privind informaţiile clasificate, care nu exclud posibilitatea instanţei de judecată de a avea acces la documente care conţin informaţii clasificate, cât timp sunt respectate dispoziţiile legale în materie.

17 Natura juridică a actelor contestate nu determină exceptarea lor de la controlul de legalitate, pe calea contenciosului administrativ, sens în care s-a pronunţat în mod constant Curtea Constituţională sesizată să examineze constituţionalitatea reglementării cuprinse în Legea nr. 182/2002.

În DCC nr. 751 din 20 septembrie 2012 şi nr. 1120 din 16 octombrie 2008, instanţa de contencios constituţional a reţinut că prevederile referitoare la persoanele care urmează să aibă acces la informaţiile clasificate, protecţia acestor informaţii prin măsuri procedurale, nivelul de secretizare a acestora, precum şi interdicţia clasificării unor categorii de informaţii ori accesul la informaţiile secrete de stat nu reprezintă impedimente de natură să afecteze drepturile şi libertăţile constituţionale, fiind în deplin acord cu normele din legea fundamentală. 18

De asemenea, s-a reţinut că aceste prevederi legale nu înlătură posibilitatea judecătorului de a avea acces la informaţiile secrete de stat, cu respectarea regulilor de natură procedurală prevăzute de lege, deoarece reglementarea respectivă nu are ca efect blocarea efectivă şi absolută a accesului la anumite informaţii, ci îl condiţionează de îndeplinirea anumitor paşi procedurali, etape justificate prin importanţa pe care asemenea informaţii o poartă. 19

În considerarea acestor argumente, se apreciază că, prin înlăturarea de la controlul judiciar a actului de retragere a autorizaţiei de acces la informaţii clasificate şi a actului de trecere în rezervă pentru singurul motiv că au caracter strict secret, a fost încălcat art. 6 din Convenţia europeană care impune, printre altele, obligaţia instanţei de a examina în mod corespunzător afirmaţiile, motivele şi probele, fără a prejudicia evaluarea sau relevanţa acestora (C.E.D.O., cauza *Buzescu c. României*). 20

De altfel, Convenţia nu vizează garantarea unor drepturi teoretice sau iluzorii, ci a unor drepturi concrete şi efective, astfel că accesul la justiţie şi dreptul la un proces echitabil nu poate fi considerat efectiv decât dacă observaţiile părţilor sunt cu adevărat înţelese, adică examinate cu atenţie de instanţa sesizată, astfel că, art. 6 implică în special în sarcina instanţei obligaţia de a efectua o examinare efectivă a motivelor, argumentelor şi probelor propuse de părţi (C.E.D.O., cauza *Bucur şi Toma c. României*). 21

C.E.D.O. a stabilit şi faptul că în cadrul principiului egalităţii armelor intră şi egalitatea dintre părţile unui litigiu, iar în plan procesual, această egalitate se concretizează în posibilitatea efectivă 22

de dovedire a pretenţiei, prin probe, în condiţii în care să nu existe un dezavantaj (C.E.D.O., cauza *Dombo Beheer B.V. c. Olandei*, cauza *Apeh Uldozotteinek Szovetsege şi alţii c. Ungariei* şi cauza *Yvon c. Franţei*).

23 În acelaşi sens, se are în vedere că prin Rezoluţia (77) 31 a Consiliului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei privind protecţia individului în raport cu actele autorităţilor administrative au fost prevăzute expres următoarele drepturi: dreptul de a ataca în faţa autorităţilor administrative sau în faţa instanţei actul administrativ, dreptul de a fi informat, dreptul la asistenţă juridică şi reprezentare, dreptul de a-şi prezenta argumentele şi dreptul de a fi informat despre modalităţile în care poate fi atacată soluţia dată.

24 În plan procesual, aceste drepturi au fost detaliate în Recomandarea (2004)20 a Consiliului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei, prin care s-a stabilit că orice act administrativ face obiectul controlului judiciar şi că instanţa trebuie să fie aptă să controleze orice încălcare a unui drept datorată lipsei de competenţă, nerespectării procedurilor sau abuzului de putere. Prin aceeaşi recomandare s-a prevăzut că autoritatea trebuie să înfăţişeze instanţei toate documentele şi informaţiile relevante, astfel că instanţa trebuie să fie într-o poziţie din care să poată examina toate aspectele legale şi de fapt.

25 Astfel că, pentru considerentele expuse anterior, Înalta Curte a admis recursul şi a casat hotărârea atacată atât în privinţa cererilor de anulare a actelor administrative, de reintegrare în funcţie şi de plată a despăgubirilor, cât şi în privinţa cererii de suspendare a executării lor până la soluţionarea irevocabilă a cauzei.

26 Casând hotărârea atacată, Înalta Curte a dispus trimiterea cauzei spre rejudecare pentru analizarea legalităţii actelor administrative deduse judecăţii după stabilirea corectă a tuturor elementelor de fapt şi de drept ale litigiului, pe baza dovezilor care se impune a fi administrate şi, în principal, dovada cu înscrisurile necesare şi utile pentru justa soluţionare a pricinii, în raport cu toate motivele de nelegalitate care au fost invocate prin acţiune.

27 Cu ocazia rejudecării, Înalta Curte a recomandat să fie avute în vedere, pentru administrarea probei cu înscrisuri, dispoziţiile art. 7

alin. (4) și alin. (5) din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate și ale Regulamentului privind accesul judecătorilor, procurorilor și magistraților, asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție la informații clasificate secrete de stat și secrete de servicii, aprobat prin Hotărârea nr. 140/2014 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, care stabilesc cadrul juridic pentru prezentarea și examinarea unor asemenea documente în cadrul procedurii judiciare (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1099/2014, www.legalis.ro*).

Art. 14. Suspendarea executării actului

(1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.

(2) Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților.

(3) Când în cauză este un interes public major, de
turba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

(5) În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.

(7) Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Comentariu

Sumar

1. Suspendarea judecătorească provizorie a actului administrativ unilateral 1
1.1. Condiţii în care poate avea loc 1
1.2. Reguli de procedură 5
Jurisprudenţă
1. Cerere de suspendare a executării actului administrativ de autoritate. Condiţii. Semnificaţia „cazului bine justificat" şi a „pagubei iminente" 13
2. Cerere de suspendare a executării deciziei de impunere. Condiţii 38
3. Suspendarea formelor de executare silită pornite în baza deciziei de impunere. Condiţii 52
4. Suspendarea executării deciziei de impunere. Condiţii. Tranzacţii comerciale considerate fictive de organul fiscal 63
5. Cerere de suspendare a executării actului. Condiţiile cazului bine justificat şi iminenţei producerii pagubei 85
6. Ordonanţă preşedinţială. Admisibilitatea cererii în materia contenciosului administrativ 95
7. Suspendarea executării actelor administrative de autoritate. Condiţii 97
8. Suspendarea executării actelor administrative. Măsură excepţională 105
9. Suspendarea executării actului administrativ. Cazul bine justificat şi iminenţa producerii unei pagube 107
10. Suspendarea executării actului administrativ. Cazul bine justificat 111
11. Suspendarea executării actului administrativ. Condiţia pagubei iminente 113
12. Act administrativ-fiscal. Suspendare. Neîndeplinirea c ondiţiilor 120
13. Suspendarea executării actului administrativ. Principii 122
14. Act administrativ-fiscal. Cerere de suspendare a executării. Stabilirea cuantumului sumei datorate cu titlu de cauţiune 127
15. Suspendarea executării actului administrativ. Hotărâre judecătorească. Motivare 128
16. Suspendarea executării actului administrativ. Condiţii 130

17. Somații de plată și titluri executorii. Proces-verbal de control. Natură juridică. Cerere de suspendare. Instanță competentă și procedură aplicabilă 139
18. Evaluare profesională. Comunicarea calificativului. Cerere de suspendare. Inadmisibilitate 141
19. Suspendarea actului administrativ-fiscal. Motivarea cazului bine justificat 143
20. Suspendarea actului administrativ. Condiții 149
21. Act administrativ. Suspendarea executării. Ordonanță președințială. Inadmisibilitate 151
22. Suspendarea executării actului administrativ-fiscal. Condiții 152
23. Suspendarea executării actului administrativ. Condiții 154

1. Suspendarea judecătorească provizorie a actului administrativ unilateral

1.1. Condiții în care poate avea loc

În mod excepțional, dacă sunt îndeplinite anumite condiții prevă- 1
zute, în mod expres, de lege, un act administrativ unilateral[1)] poate fi suspendat înainte de pronunțarea instanței de fond asupra acțiunii în anulare a actului.

Aceste condiții constau în existența unor **dubii puternice** 2
privind nelegalitatea actului, care trebuie să rezulte din împrejurări concrete de fapt și de drept ale cauzei, și în **iminența producerii unui prejudiciu grav** adus unui particular ori unui serviciu public. Aceste condiții[2)] trebuie să fie îndeplinite cumulativ, ele reprezentând motive de fond ale cererii de suspendare.

[1)] În legislația noastră există și dispoziții speciale privind suspendarea executării unor contracte administrative până la soluționarea acțiunii în anulare a unor acte ale procedurii de atribuire a contractului. Astfel, art. 33 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului până la soluționarea cauzei. Încheierea este definitivă".

[2)] Analiza detaliată a acestor condiții este prezentată în cadrul comentariului la art. 2 alin. (1) lit. ș) și t) din Legea nr. 554/2004 unde am enumerat

3 O altă condiţie (formală) de admisibilitate a cererii de suspendare provizorie a actului o constituie **îndeplinirea procedurii administrative prealabile** a cărei dovadă trebuie anexată la cererea de suspendare depusă la instanţa de judecată. Această procedură trebuie îndeplinită în termenul general prevăzut de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sau în termenul stabilit de legea specială, dacă este cazul.

4 Sintetizând, suspendarea executării actelor administrative unilaterale (de autoritate) reprezintă o măsură excepţională care poate interveni în cazul existenţei unei îndoieli serioase asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ şi iminenţei producerii unei pagube care este greu sau imposibil de reparat.

1.2. Reguli de procedură

5 Cererea de suspendare poate fi promovată de persoana fizică sau juridică de drept privat lezată într-un drept sau interes legitim prin actul administrativ unilateral dedus judecăţii. În acest caz, obiectul cererii de suspendare îl constituie, de regulă, un act cu caracter individual şi numai prin excepţie un act normativ (când prin acesta este lezat un drept sau interes legitim privat).

6 În cazul în care printr-un asemenea act este lezat un serviciu public, cererea poate fi promovată de autoritatea (instituţia) publică sau de persoana juridică de drept privat în a cărei gestiune se află acel serviciu public.

7 Dacă în cauză este un interes public major, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă şi de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare.

8 Cererea de suspendare este de competenţa instanţei de contencios administrativ care este competentă să soluţioneze, potrivit legii, fondul acţiunii în anularea actului administrativ. Această cerere se soluţionează în **procedură de urgenţă**, cu citarea părţilor.

9 Dacă va admite cererea, instanţa va dispune suspendarea executării actului administrativ până la pronunţarea instanţei de fond

---

exemplificativ împrejurările de fapt care se circumscriu condiţiei cazul justificat al suspendării executării actelor administrative unilaterale.

asupra acțiunii în anulare, cu condiția ca această acțiune să fie înregistrată la instanța competentă, în termen de 60 de zile de la pronunțarea hotărârii de suspendare[1]. În caz contrar, după expirarea termenului de 60 de zile, suspendarea executării actului va înceta, actul putând fi pus în executare. În cazul în care legea specială prevede pentru soluționarea plângerii prealabile o perioadă mai mare de 60 de zile, în care nu se poate promova acțiunea în anulare, termenul pentru promovarea acțiunii nu va începe să curgă până la expirarea termenului de soluționare a plângerii prealabile ori, după caz, până la data comunicării răspunsului la această plângere[2].

Dacă cererea de suspendare a executării actului a fost respinsă, o nouă cerere de suspendare întemeiată pe aceleași motive este inadmisibilă, întrucât a intervenit autoritatea de lucru judecat[3]. **10**

Hotărârea primei instanțe prin care s-a admis cererea de suspendare a actului administrativ este executorie de drept. Această hotărâre poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, însă recursul nu are efect suspensiv de executare, adică nu suspendă executarea hotărârii atacate. Cu alte cuvinte, măsura suspendării **11**

---

[1] Deși art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu prevede în mod expres, termenul de 60 de zile curge din momentul pronunțării hotărârii de suspendare întrucât, potrivit art. 14 alin. (4) din aceeași lege, această hotărâre (de suspendarea a executării actului) este executorie din acest moment.

[2] Această concluzie are ca temei aplicarea *„mutatis mutandis"* a art. 2532 pct. 7 C.civ. care prevede că: „Prescripția nu începe să curgă, iar, dacă a început să curgă, ea se suspendă: (...) 7. în cazul în care cel îndreptățit la acțiune trebuie sau poate, potrivit legii ori contractului, să folosească o anumită procedură prealabilă, cum sunt reclamația administrativă, încercarea de împăcare sau altele asemenea, cât timp nu a cunoscut și nici nu trebuia să cunoască rezultatul acelei proceduri, însă nu mai mult de 3 luni de la declanșarea procedurii, dacă prin lege sau contract nu s-a stabilit un alt termen".

[3] În acest sens, art. 432 C.proc.civ. prevede că: „Excepția autorității de lucru judecat poate fi invocată de instanță sau de părți în orice stare a procesului, chiar înaintea instanței de recurs. Ca efect al admiterii excepției, părții i se poate crea în propria cale de atac o situație mai rea decât aceea din hotărârea atacată".

executării actului dispusă de prima instanţă subzistă şi pe perioada soluţionării cererii de recurs împotriva hotărârii primei instanţe. Mai mult, în cazul admiterii acţiunii în anularea actului administrativ, măsura suspendării acelui act se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă a cauzei de fond [art. 15 alin. (4)].

12 Dacă după pronunţarea hotărârii de suspendare autoritatea publică pârâtă emite un alt act cu acelaşi conţinut, acest din urmă act este suspendat de drept. În acest caz, reclamantul va sesiza instanţa de contencios administrativ pentru a declara această situaţie juridică, fără a mai fi necesară procedura prealabilă.

Jurisprudenţă

1. Cerere de suspendare a executării actului administrativ de autoritate. Condiţii. Semnificaţia „cazului bine justificat" şi a „pagubei iminente"

13 Prin cererea formulate, reclamanta a solicitat suspendarea executării Ordinului nr. 366 din 12 noiembrie 2014 emis de I.C.C.J., ordin prin care s-a dispus reîncadrarea sa începând cu 1 aprilie 2013, fiind stabilit coeficientul de ierarhizare 11, 16, venitul brut lunar fiind de 9.334 lei, iar începând cu 1 decembrie 2013, coeficientul de ierarhizare a fost stabilit la 11,73, venitul brut lunar fiind de 9.683 lei.

14 Cererea a fost întemeiată pe dispoziţiile art. 14 din Legea nr. 554/2004 şi a fost depusă dovada contestaţiei formulate împotriva ordinului a cărui suspendare se solicită, contestaţie adresată Colegiului de conducere al Înaltei Curţi.

15 Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, „în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente odată cu sesizarea în condiţiile art. 7 a autorităţii publice care a emis actul, persoana vătămată poate cere instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunţarea instanţei de fond".

16 Înalta Curte a respins cererea reclamantei, pentru următoarele considerente:

Suspendarea actelor juridice reprezintă operațiunea de întrerupere vremelnică a efectelor acestora, ca și cum actul dispare din circuitul juridic, deși, formal-juridic, el există, iar suspendarea executării actelor administrative constituie un instrument procedural eficient pus la dispoziția autorității emitente sau a instanței de judecată în vederea respectării principiului legalității atâta timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află într-un proces de evaluare, din punct de vedere legal, a actului administrativ contestat, este echitabil ca acesta din urmă să nu-și producă efectele asupra celor vizați. 17

Legiuitorul național a fost obligat să găsească criterii pertinente pentru suspendarea executării actelor administrative până la clarificarea exactă a gradului de conformare a acestora cu normele juridice aplicabile în speță. Măsura cu caracter provizoriu anterior individualizată determină punerea în balanță a interesului social cu cel personal, preeminența unuia dintre ele fiind subsumată principiului legalității. 18

Conform art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 262/2007, cazurile bine justificate presupun împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ. 19

La modul concret, conform legislației naționale, condiția existenței unui caz bine justificat este îndeplinită în situația în care se regăsesc argumente juridice aparent valabile cu privire la nelegalitatea actului administrativ aflat în litigiu. 20

Altfel spus, pentru a interveni suspendarea judiciară a executării unui act administrativ trebuie să existe un indiciu temeinic de nelegalitate. 21

În acest context, trebuie subliniat faptul că principiul legalității activității administrative presupune atât ca autoritățile administrative să nu eludeze dispozițiile legale, cât și ca toate deciziile acestora să se întemeieze pe lege. El impune, în egală măsură, ca respectarea acestor exigențe de către autorități să fie în mod efectiv asigurată. 22

Pe de altă parte, în cadrul cererii de suspendare instanța este limitată la a cerceta, după verificarea condiției de admisibilitate, dacă sunt îndeplinite cumulativ cerințele prevăzute de dispozițiile art. 14 23

din Legea nr. 554/2004, respectiv cazul bine justificat şi paguba iminentă.

24 Deci, în cadrul cererii de suspendare, instanţa nu va cerceta îndeplinirea condiţiilor de legalitate şi oportunitate ale actului administrativ, această obligaţie revenindu-i instanţei de fond, învestită cu soluţionarea acţiunii în anulare.

25 Condiţia existenţei cazului „bine justificat", lăsată de legiuitor la aprecierea şi înţelepciunea judecătorului sub aspectul conţinutului său, presupune ca asupra legalităţii actului administrativ să planeze o puternică îndoială, iar aceasta să fie evidentă fără a se intra în cercetarea pe fond a dispoziţiilor actului, respectiv a consecinţelor juridice pe care le-a produs.

26 Pentru a înlătura, chiar şi temporar, regula executării imediate şi din oficiu a actelor administrative, prin suspendarea acestora, instanţa poate aprecia necesitatea unei asemenea măsuri, doar prin raportare la probele administrate în cauză şi care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumţiei de legalitate, fără a analiza, pe fond conţinutul actului administrativ, instanţa având posibilitatea să efectueze numai o cercetare sumară a aparenţei dreptului.

27 Înalta Curte apreciază că, în cauză, reclamanta nu a prezentat suficiente elemente care să conducă la existenţa unor îndoieli serioase în ceea ce priveşte legalitatea ordinului.

28 În susţinerea cazului bine justificat, reclamanta a invocat efectul retroactiv al ordinului, având în vedere că cel anterior nu a fost revocat sau anulat şi nemotivarea actului a cărui suspendare se solicită.

29 Însă, în cadrul cererii de suspendare, instanţa nu poate examina aceste critici ce reprezintă chiar temeiul contestaţiei administrative pentru că ar însemna o prejudecare a cererii în anulare.

30 Deci, nu există suficiente indicii aparente care să răstoarne prezumţia de legalitate, fără însă ca prin aceasta, să antameze sau să anticipeze analiza pe fond, a conţinutului şi legalităţii actului administrativ contestat.

31 De asemenea, instanţa de control judiciar consideră că şi cerinţa pagubei iminente ce s-ar produce reclamantei în cazul executării imediate nu este îndeplinită în cauză.

Conform art. 2 alin. (1) lit. ş) din Legea nr. 554/2004, paguba 32
iminentă reprezintă prejudiciul material viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public.

Aşadar, paguba iminentă presupune o anumită urgenţă pentru a 33
opera suspendarea efectelor unui act administrativ.

Revine judecătorului de contencios administrativ, învestit 34
cu soluţionarea unei cereri de suspendare, să aprecieze în mod concret, având în vedere argumentele prezentate de reclamant dacă efectele actului aflat în discuţie sunt de natură să justifice urgenţa. Aceasta din urmă poate justifica măsura provizorie a suspendării executării unui act administrativ, fără ca ea să aducă atingere hotărârii judecătoreşti ce urmează a se pronunţa cu privire la cererea de anulare a actului.

Plecând de la definiţia pagubei iminente dată de legea conten- 35
ciosului administrativ se poate considera că este îndeplinită această condiţie numai dacă prejudiciul creat urmare a emiterii actului administrativ a cărui suspendare se solicită ar fi greu sau imposibil de recuperat, condiţie ce nu este îndeplinită în cazul unui act administrativ prin care s-a dispus o diminuare salariară ce poate fi recuperată în cazul în care actul administrativ este anulat.

Astfel fiind, Înalta Curte constată că susţinerile şi criticile 36
reclamantei sunt neîntemeiate şi nu pot fi primite.

Faţă de cele arătate, Înalta Curte a respins cererea de suspendare 37
ca neîntemeiată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 94/2015, www.legalis.ro*).

2. Cerere de suspendare a executării deciziei de impunere. Condiţii

Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Craiova, 38
Secţia contencios administrativ şi fiscal, reclamanta a solicitat, în contradictoriu cu pârâta D.G.F.P. Dolj, suspendarea deciziei de impunere din 28 ianuarie 2013 prin care a fost stabilită în sarcina sa obligaţia de plată a 794.120 RON TVA, 26.199 RON majorări TVA,

119.118 RON penalităţi TVA, 514 RON impozit pe profit, 432 RON majorări impozit pe profit şi 77 RON penalităţi impozit pe profit.

39 Curtea de Apel Craiova, Secţia contencios administrativ şi fiscal, a respins, ca neîntemeiată, cererea de suspendare formulată de reclamantă.

40 Împotriva acestei sentinţe, reclamanta a formulat recurs, care a fost respins de Înalta Curte ca nefondat, pentru următoarele considerente:

41 Actele administrativ-fiscale se bucură de prezumţia de legalitate, fiind executorii din oficiu, suspendarea executării fiind o măsură de excepţie, care nu se poate aplica decât dacă sunt îndeplinite condiţiile cumulative prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004.

42 Conform acestui text, suspendarea unui act administrativ se poate dispune numai în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după îndeplinirea procedurii prealabile prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004.

43 Recurenta-reclamantă nu a dovedit existenţa unui caz bine justificat, în sensul dispoziţiilor art. 14 şi art. 2 lit. t) din Legea nr. 554/2004. Îndoiala serioasă asupra legalităţii actului administrativ trebuie să rezulte cu uşurinţă în urma unei cercetări sumare a aparenţei dreptului, pentru că, în cadrul procedurii suspendării executării, pe calea căreia pot fi dispuse numai măsuri provizorii, nu este permisă prejudecarea fondului litigiului.

44 Prin decizia contestată, s-a reţinut faptul că societatea reclamantă a încheiat contractul de antrepriză din 15 septembrie 2010 cu SC L.C. SRL, aceasta din urmă executând lucrări pentru reclamantă şi primind avansuri în valoare totală de 6.479.822 RON pentru realizarea fermei de găini ouătoare din localitatea S., judeţul Dolj.

45 Conform bazei de date a D.G.F.P. Dolj, SC L.C. SRL a fost declarată societate inactivă în perioada 11 mai 2012 - 23 noiembrie 2012 şi avându-se în vedere că în perioada 11 mai 2012 - 30 septembrie 2012 SC M. SRL a dedus TVA în sumă de 757.960 RON aferent facturilor emise de SC L.C. SRL, s-a reţinut încălcarea prevederilor art. 11 din Legea nr. 571/2003, republicată.

46 Potrivit art. 11 alin. (1^2) din Legea nr. 571/2003, *„Beneficiarii care achiziţionează bunuri şi/sau servicii de la contribuabili*

persoane impozabile stabilite în România, după înscrierea acestora ca inactivi în Registrul contribuabililor inactivi/reactivați conform art. 78[1] din O.G. nr. 92/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu beneficiază de dreptul de deducere a cheltuielilor și a taxei pe valoarea adăugată aferente achizițiilor respective, cu excepția achizițiilor de bunuri efectuate în cadrul procedurii de executare silită și/sau a achizițiilor de bunuri/servicii de la persoane impozabile aflate în procedura falimentului potrivit Legii nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, cu modificările și completările ulterioare".

În cauză, criticile recurentei nu sunt fondate, întrucât nu au caracterul unor indicii aparente care să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ-fiscal, ci implică, în mod evident, o analiză pe fond a raportului juridic dedus judecății. 47

În cadrul unei cereri de suspendare, instanța nu poate antama fondul dreptului dedus judecății, iar aspectele invocate de recurenta-reclamanta nu sunt de natură să inducă o puternică îndoială cu privire la legalitatea actului administrativ contestat, o deplină clarificare și evaluare a aspectelor învederate, privind aplicabilitatea jurisprudenței C.J.U.E. și compatibilitatea legislației naționale cu Directiva 2006/112/CE, neputându-se realiza decât cu prilejul soluționării acțiunii de fond, privind anularea actului administrativ atacat. 48

Prin urmare, în mod corect prima instanță a reținut că nu se poate reține vreo îndoială serioasă asupra legalității deciziei contestate. 49

În ce privește cea de-a doua condiție, a prevenirii unei pagubei iminente, deși nu se mai impune a fi analizată, ambele condiții trebuind să fie îndeplinite cumulativ, recurenta nu a făcut dovada pagubei iminente astfel cum aceasta este definită de dispozițiile art. 2 lit. ș) din Legea nr. 554/2004, citate anterior, nedovedind că punerea în executare a deciziei contestate ar prejudicia-o iremediabil. 50

Față de aceste argumente, Înalta Curtea a respins recursul, ca nefondat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 509/2014, www.legalis.ro*). 51

3. Suspendarea formelor de executare silită pornite în baza deciziei de impunere. Condiţii

52 Curtea de Apel Braşov, Secţia contencios administrativ şi fiscal, a admis cererea formulată de reclamantă în contradictoriu cu pârâta A.N.A.F. – Direcţia Generală de Administrare a Marilor Contribuabili Bucureşti şi, pe cale de consecinţă, a dispus suspendarea formelor de executare silită pornite împotriva reclamantei în temeiul raportului de inspecţie fiscală şi deciziei de impunere emise de către pârâtă, până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a acţiunii în anulare ce formează obiectul aceluiaşi dosar.

53 Împotriva încheierii din data de 7 iunie 2013 a Curţii de Apel Braşov, Secţia contencios administrativ şi fiscal, a declarat recurs pârâta A.N.A.F.

54 În susţinerea recursului, recurenta a invocat un singur motiv de nelegalitate, reglementat de dispoziţiile art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ., respectiv greşita aplicare a legii, cu referire la aplicarea în cauză a dispoziţiilor art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004.

55 Cu privire la examinarea recursului, completul filtru a constatat că cererea de recurs îndeplineşte condiţiile de admisibilitate şi pe cale de consecinţă a declarat recursul recurentei A.N.A.F. ca fiind admisibil în principiu, în temeiul art. 493 alin. (7) C.proc.civ., şi a fixat termen de judecată pe fond a recursului.

56 Analizând recursul, Înalta Curte constată că nu se impune casarea hotărârii recurate prin prisma motivului de nelegalitate prevăzut de dispoziţiile art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ., reţinând în acest sens, în dezacord cu recurenta, că analiza sumară a motivelor de nelegalitate invocate cu privire la actele administrativ-fiscale a căror suspendare s-a dispus în cauză oferă indicii suficiente de răsturnare a prezumţiei de legalitate de care se bucurau respectivele acte şi fac verosimilă iminenţa producerii unei pagube, dificil de reparat, în cazul particular supus evaluării.

57 Astfel, Înalta Curte constată că instanţa de fond, în raport de susţinerile părţilor, dar şi de înscrisurile depuse la dosar, a realizat o examinare sumară a situaţiilor de fapt şi de drept invocate de

reclamantă pe care le-a considerat, în mod justificat, ca fiind de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actelor administrativ-fiscale în privinţa cărora s-a solicitat suspendarea executării, aşa încât nu va fi primit argumentul recurentei referitor la soluţionarea cauzei doar în baza unor simple afirmaţii neînsoţite de dovezi în susţinerea îndeplinirii celor două condiţii impuse de dispoziţiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, respectiv cazul bine justificat şi iminenţa pagubei, astfel cum sunt definite prin art. 2 lit. ş) şi t) din aceeaşi lege.

În acest sens, Înalta Curte constată că în mod justificat instanţa 58
de fond a reţinut ca fiind îndeplinită condiţia existenţei unui caz bine justificat, în sensul art. 2 lit. t) din Legea nr. 554/2004, în condiţiile în care din analiza sumară a actelor administrativ-fiscale contestate s-a conturat o situaţie şi o modalitate de calcul a obligaţiilor fiscale reţinute în sarcina intimatei, prezumtiv incorecte, ce se impune a fi clarificată cu ocazia cercetării fondului respectivelor acte, ceea ce ar putea presupune şi administrarea probei cu expertiză contabilă, aşa încât va fi înlăturată critica formulată de recurentă pe acest aspect.

De asemenea, se impune a fi subliniat faptul că iminenţa preju- 59
diciului nu trebuie dovedită cu certitudine absolută, ci este suficient, mai ales atunci când realizarea prejudiciului depinde de intervenţia unui ansamblu de factori, ca acesta să poată fi prevăzut cu un grad de probabilitate suficient de mare, cum este cazul şi în situaţia dedusă prezentei judecăţi.

Aşadar, aprecierea instanţei de fond în sensul că în ipoteza 60
menţinerii formelor de executare silită care au determinat blocarea conturilor societăţii, cu consecinţa imposibilităţii îndeplinirii obligaţiilor financiare asumate contractual în raporturile comerciale aflate în derulare, societatea ar risca atât obligarea sa la plata unor penalităţi sau chiar intrarea în insolvenţă reprezintă un argument suficient pentru a se dispune măsura prevăzută de art. 14 din Legea nr. 554/2004, aşa încât vor fi înlăturate şi criticile referitoare la neîndeplinirea condiţiei existenţei pagubei iminente, în sensul art. 2 lit. ş) din acelaşi act normativ.

61 În consecinţă, Înalta Curte constată că în mod corect instanţa de fond a apreciat ca fiind îndeplinite cumulativ condiţiile prevăzute de art. 14 alin. (1) şi art. 15 din Legea nr. 554/2004 pentru admiterea măsurii provizorii solicitate de intimată, nefiind incident în cauză motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ.

62 Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins recursul declarat în cauză ca nefondat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 510/2014, www.legalis.ro*).

4. Suspendarea executării deciziei de impunere. Condiţii. Tranzacţii comerciale considerate fictive de organul fiscal

63 Curtea de Apel Piteşti, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, a admis acţiunea formulată de reclamantă în contradictoriu cu pârâta Direcţia Generală a Finanţelor Publice Argeş şi a suspendat executarea deciziei de impunere din 7 decembrie 2012 până la pronunţarea instanţei de fond.

64 Împotriva acestei sentinţe a declarat recurs pârâta Direcţia Generală a Finanţelor Publice Argeş, pe care Înalta Curte l-a respins ca nefondat.

65 Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reţinut că actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate care, la rândul său, se bazează pe prezumţia de autenticitate (actul emană de la cine se afirmă că emană) şi pe prezumţia de veridicitate (actul exprimă ceea ce în mod real a decis autoritatea emitentă).

66 De aici, rezultă principiul executării din oficiu, întrucât actul administrativ unilateral este el însuşi titlu executoriu. Cu alte cuvinte, a nu executa actele administrative, care sunt emise în baza legii, echivalează cu a nu executa legea, ceea ce este de neconceput într-o bună ordine juridică, într-un stat de drept şi o democraţie constituţională.

67 Din acest motiv, suspendarea efectelor actelor administrative reprezintă o situaţie de excepţie, la care judecătorul de contencios administrativ poate să recurgă atunci când sunt îndeplinite condiţiile impuse de Legea nr. 554/2004.

Totodată, din lecturarea art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că, pentru a se dispune suspendarea actului administrativ, trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiţii: existenţa unui act administrativ, parcurgerea procedurii administrative prealabile, prezenţa unui caz bine justificat şi prevenirea unei pagube iminente. 68

Aşadar, o primă cerinţă pentru a interveni această măsură excepţională de întrerupere a efectelor unui act administrativ este aceea de a fi în prezenţa unui asemenea act. 69

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din actul normativ mai sus citat, prin noţiunea de act administrativ se înţelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice. 70

În speţa de faţă, decizia de impunere din 7 decembrie 2012 emisă de recurenta Direcţia Generală a Finanţelor Publice Argeş este titlu de creanţă şi este susceptibil de a fi contestat, potrivit procedurii reglementate de Codul de procedură fiscală. 71

De asemenea, în speţă, a fost îndeplinită condiţia procedurală a recursului administrativ prealabil, înregistrat la data de 18 decembrie 2012. 72

Conform art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 262/2007, cazurile bine justificate presupun împrejurări legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ. 73

La modul concret, conform legislaţiei naţionale, condiţia existenţei unui caz bine justificat este îndeplinită în situaţia în care se regăsesc argumente juridice aparent valabile cu privire la nelegalitatea actului administrativ aflat în litigiu. 74

Altfel spus, pentru a interveni suspendarea judiciară a executării unui act administrativ trebuie să existe un indiciu temeinic de nelegalitate. 75

În speţa de faţă, Înalta Curte constată că prin decizia de impunere din 7 decembrie 2012 emisă de recurenta Direcţia Generală a Finanţelor Publice Argeş s-a stabilit în sarcina de plată a intimatei 76

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

suma totală de 1.932.095 RON, constând în impozit pe profit, dobânzi/majorări de întârziere şi penalităţi de întârziere aferente acestuia, precum şi TVA, dobânzi, majorări de întârziere şi penalităţi de întârziere aferente, pentru că a înregistrat în evidenţa contabilă achiziţii de la societăţi, care nu au la bază tranzacţii reale.

77 La o analiză în aparenţă a conţinutului acestui proces-verbal reiese faptul că autoritatea fiscală nu reţine în sarcina intimatei un comportament fiscal neadecvat ci, dimpotrivă, face menţiunea expresă că societatea apare ca fiind un „cumpărător de bună-credinţă".

78 Mai mult decât atât, unele dintre societăţile de la care a făcut achiziţii reclamanta au fost declarate inactive după ce reclamanta a derulat tranzacţii comerciale cu acestea.

79 În raport de cele anterior prezentate, Înalta Curte apreciază că, în speţa de faţă, este îndeplinită condiţia existenţei unui caz bine justificat.

80 Conform art. 2 alin. (1) lit. ş) din legea în discuţie, paguba iminentă reprezintă prejudiciul material viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public.

81 Aşadar, paguba iminentă presupune o anumită urgenţă pentru a opera suspendarea efectelor unui act administrativ.

82 Putem aprecia că există urgenţă atunci când executarea actului administrativ aduce o atingere gravă şi imediată unui interes public, situaţiei reclamantului sau intereselor pe care acesta înţelege să le apere.

83 În cauza de faţă, intimata-reclamantă a probat iminenţa producerii pagubei invocate, în condiţiile în care iniţierea de către recurenta-pârâtă a procedurii de executare silită pentru suma de 1.932.095 RON este de natură a conduce la blocarea activităţii societăţii şi la falimentul acesteia.

84 Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins ca nefondat recursul declarat de pârâta Direcţia Generală Regională a Finanţelor Publice Ploieşti – Administraţia Finanţelor Publice Argeş (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 714/2014, www.legalis.ro*).

5. Cerere de suspendare a executării actului. Condițiile cazului bine justificat și iminenței producerii pagubei

În cauză, Curtea de Apel București a admis acțiunea reclamantei SC A.P. SRL și a dispus suspendarea executării procesului-verbal nr. PV1 din 16 aprilie 2013 pe durata prevăzută de dispozițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, cu obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată. 85

Împotriva acestei sentințe civile a declarat recurs pârâta Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, pe care Înalta Curte l-a respins ca nefondat, pentru următoarele considerente: 86

Prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 s-au instituit proceduri speciale de suspendare a executării actului administrativ, proceduri prevăzute de art. 14 și art. 15 din lege, atât în faza procedurii prealabile prevăzută de art. 7 din actul normativ indicat, cât și în faza sesizării instanței cu cererea de anulare a respectivului act administrativ. 87

În conformitate cu dispozițiile art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. 88

Dispozițiile mai sus citate prevăd obligația îndeplinirii cumulative a condițiilor prevăzute de art. 14 alin. (1), întrucât cele două condiții se determină reciproc, neputându-se vorbi despre un caz bine justificat fără a exista pericolul producerii pagubei. 89

Analizând actele și lucrările dosarului, Înalta Curte reține faptul că reclamanta prezintă cazul bine justificat ca fiind acela al existenței unor indicii temeinice cu privire la nelegalitatea actului administrativ atacat, fiind arătate împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură a indica îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ, a abuzului autorității, a atitudinii acesteia, fiind arătate și diligentele depuse de reclamantă și efectele 90

posibile şi previzibile ale executării actului administrativ, iar Înalta Curte reţine că toate aceste situaţii sunt de natură a argumenta cazul bine justificat.

91 Faptul că instanţa de fond a analizat aparenţa de legalitate a actelor contestate prin prisma fiecărui motiv de nelegalitate invocat prin cererea de suspendare, ceea ce a determinat uneori şi o uşoară atingere a fondului nu echivalează cu o cercetare a fondului, astfel încât critica formulată de recurentă în legătură cu acest aspect nu poate fi primită de instanţa de control judiciar.

92 Cazul bine justificat şi iminenţa unei pagube sunt analizate în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului, care efectuează o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt şi de drept prezentate de partea interesată; acestea trebuie să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumţiei de legalitate şi să facă verosimilă iminenţa producerii unei pagube, în cazul particular supus evaluării.

93 Or, prin sentinţa recurată, instanţa a făcut o analiză teoretică a premiselor suspendării executării actului administrativ şi a reţinut că sunt indicate aspecte ale cazului bine justificat şi a iminenţei unei pagube în raport cu natura măsurii dispuse de autoritatea pârâtă.

94 Pentru considerentele expuse, Înalta Curte a respins recursul pârâtei ca nefondat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 793/2014, www.legalis.ro*).

6. Ordonanţă preşedinţială. Admisibilitatea cererii în materia contenciosului administrativ

95 Este inadmisibilă cererea de ordonanţă preşedinţială care vizează suspendarea executării actului administrativ, justificat de existenţa unei reglementări cu caracter derogatoriu în această materie reprezentată de dispoziţiile art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004.

96 În ipoteza altor litigii decât cele care vizează suspendarea executării actului administrativ, compatibilitatea cererii de ordonanţă preşedinţială cu specificul raporturilor de contencios administrativ se apreciază de către instanţă în virtutea dispoziţiilor art. 28 din Legea

nr. 554/2004 (*Soluţie de principiu şi de unificare a practicii judiciare, adoptată în şedinţa din 28 octombrie 2013 a judecătorilor Secţiei de contencios a administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi, www.scj.ro*).

7. Suspendarea executării actelor administrative de autoritate. Condiţii

Din dispoziţiile art. 14, cât şi din dispoziţiile generale ale Legii nr. 554/2004 rezultă că suspendarea executării unui act administrativ este o măsură excepţională care poate surveni exclusiv atunci când acest lucru este prevăzut expres în lege – *suspendarea de drept* (*ope legis*) – ori când sunt îndeplinite cumulativ condiţiile prevăzute de lege – *suspendarea la cererea* persoanei vătămate. **97**

Într-adevăr, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea în condiţiile art. 7 a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond”. **98**

Deci, cu alte cuvinte, un act administrativ va putea fi suspendat din executarea sa numai în situaţia în care instanţa va constata în mod temeinic îndeplinirea cumulativă a celor două condiţii: existenţa unui caz bine justificat şi necesitatea evitării unei pagube iminente ireparabile sau dificil de reparat. **99**

Noţiunea de caz bine justificat a fost definită la art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004 ca fiind acele împrejurări legate de starea de fapt şi de drept care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ. **100**

În jurisprudenţa sa constantă, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi a reţinut că pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanţa nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăşi cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-şi limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială **101**

serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ.

102 Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/şi de drept, care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reţinute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depăşirea competenţei, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziţii legale declarate neconstituţionale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în calea recursului administrativ.

103 De asemenea, din dispoziţiile art. 2 alin. (1) lit. ş) din lege, rezultă că *noţiunea de pagubă iminentă* are în vedere producerea unui prejudiciu material viitor şi previzibil, greu sau imposibil de reparat, condiţie inexistentă în cazul de faţă.

104 Iminenţa producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată. Îndeplinirea condiţiei referitoare la paguba iminentă presupune administrarea de dovezi care să probeze iminenţa producerii pagubei invocate, sub acest aspect fiind lipsite de relevanţă simplele afirmaţii făcute (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 442/2013, www.legalis.ro*).

8. Suspendarea executării actelor administrative. Măsură excepţională

105 Suspendarea actelor administrative, ca operaţie juridică de întrerupere vremelnică a efectelor acestora, reprezintă o situaţie de excepţie, care se impune pentru protejarea drepturilor şi intereselor particularilor, atunci când acestea sunt supuse unui risc iminent de vătămare şi pentru a se evita exercitarea abuzivă a prerogativelor de care dispun autorităţile publice.

106 Cazul bine justificat şi iminenţa unei pagube – condiţiile necesare pentru suspendarea executării actelor administrative – trebuie analizate în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului, care efectuează o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt şi

de drept prezentate de partea interesată; acestea trebuie să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumţiei de legalitate şi să facă verosimilă iminenţa producerii unei pagube, în cazul particular supus evaluării (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 102/2013, www.legalis.ro*).

9. Suspendarea executării actului administrativ. Cazul bine justificat şi iminenţa producerii unei pagube

Este îndeplinită *condiţia cazului bine justificat*, întrucât există 107
o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului din perspectiva condiţiilor impuse prin art. 87 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 în sensul că actul administrativ nu a fost motivat în privinţa cazului legal care justifică detaşarea, potrivit textului de lege invocat, mobilitatea funcţionarilor publici putându-se realiza prin modificarea raportului de serviciu doar pentru eficientizarea activităţii autorităţii şi instituţiilor publice [lit. a)] şi în interesul funcţionarului public pentru dezvoltarea carierei în funcţia publică [lit. c)].

În speţă însă, actul administrativ a cărui suspendare s-a solicitat 108
nu a fost motivat sub niciunul din motivele legale, nefiind menţionate nici motivele care privesc interesul funcţionarului public şi nici cele privind eficientizarea activităţii.

Este îndeplinită şi *condiţia pagubei iminente*, întrucât drepturile 109
băneşti aferente detaşării nu au fost precizate prin ordinul contestat, şi nici metodologia de individualizare a acestora.

Susţinerile recurentei potrivit cărora din actele depuse în cauză ar 110
rezulta că reclamantului i-a fost păstrat salariul avut anterior detaşării, cât şi faptul că au fost suportate cheltuielile aferente cazării şi deplasării acestuia nu pot fi reţinute, întrucât instanţa de fond, sesizată cu o cerere de suspendare a executării actului administrativ trebuie doar să „pipăie" fondul evitând a se pronunţa asupra acestuia, pentru a putea constata dacă cererea vizează un act administrativ vădit nelegal, iar executarea acestuia imediată poate produce efecte nejustificate cu privire la situaţia reclamantului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 285/2013, www.legalis.ro*).

10. Suspendarea executării actului administrativ. Cazul bine justificat

111 Pentru a se dispune suspendarea executării unui act administrativ se cer a fi îndeplinite cumulativ condiţiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004, fără însă a se realiza o examinare pe fond a legalităţii actului a cărui suspendare se solicită, în sensul că analizarea actului administrativ se limitează doar la o simplă „pipăire" a fondului.

112 Din această perspectivă, în speţă este îndeplinită cerinţa cazului bine justificat de vreme ce „Nota de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare", a cărei suspendare s-a solicitat, a fost emisă după ce prima Notă de constatare, având acelaşi obiect, a fost anulată de Comisia de soluţionare a contestaţiilor (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2714/2013, www.legalis.ro*).

11. Suspendarea executării actului administrativ. Condiţia pagubei iminente

113 Condiţia pagubei iminente este îndeplinită atunci când, prin raportare la suma ce reprezintă obligaţii fiscale – 537.590 lei, singurele venituri ale reclamantului şi familiei acestuia sunt cele provenite din pensie, iar starea de sănătate precară a acestuia necesită tratamente lunare costisitoare.

114 Şi în Recomandarea nr. 16/2003 a Comitetului Miniştrilor din cadrul Consiliului Europei, executarea deciziilor administrative trebuie să ţină cont de drepturile şi interesele persoanelor particulare.

115 Aceeaşi recomandare reaminteşte principiile din Recomandarea nr. R/89/8 a Comitetului de Miniştri care cheamă instanţa judecătorească, atunci când executarea unei decizii administrative este de natură să provoace daune grave particularilor cărora li se aplică decizia, să ia măsuri provizorii corespunzătoare.

116 Soluţia suspendării actului administrativ până la pronunţarea instanţei se circumscrie noţiunii de protecţie provizorie corespunzătoare, măsură care se recomandă a fi luată de autoritatea jurisdicţio-

nală, fără ca astfel să se aducă atingere executării deciziilor autorităților administrative prin care se impun particularilor o serie de obligații.

Suspendarea pronunțată de instanță nu afectează principiul caracterului executoriu al actului administrativ, ci tocmai îl confirmă, căci partea apelează la hotărârea justiției pentru a nu executa actul până la finalizarea tuturor procedurilor jurisdicționale. 117

Astfel, raportat la circumstanțele cauzei, pentru a evita excesul de putere din partea autorității fiscale, s-a considerat că executarea propriu-zisă și efectivă a deciziei de impunere fiscală trebuie să se realizeze numai după ce justiția s-a pronunțat și a stabilit că sumele reținute în actul fiscal sunt datorate. 118

Instanța de judecată a arătat totodată că organul fiscal are posibilitatea să instituie măsuri asigurătorii asupra bunurilor pentru că suspendarea vizează executarea silită propriu-zisă a actului, și nu procedurile anterioare, cum este sechestrul asigurator, care se înscrie la biroul de carte funciară. De asemenea, introducerea căilor administrative de atac, a acțiunii împotriva actelor administrative, precum și suspendarea actelor administrative, nu sunt cauze care să determine suspendarea aplicării majorărilor de întârziere pentru debitele restante. Împrejurarea că legiuitorul nu a suspendat cursul majorărilor în timpul procedurilor enunțate anterior, este de natură a-i crea contribuabilului o responsabilizare mai mare, deoarece în situația în care demersul său legal nu va avea succes, acesta va suporta consecințele în sensul că va plăti majorări asupra obligațiilor fiscale principale și pentru perioadele respective (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2716/2013, www.legalis.ro*). 119

12. Act administrativ-fiscal. Suspendare. Neîndeplinirea condițiilor

Simplele susțineri făcute în conținutul cererii de suspendare a executării actului administrativ-fiscal nu sunt suficiente pentru înlăturarea prezumției de legalitate de care se bucură actul, întrucât dispozițiile legale cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea 120

nr. 554/2004 se referă, în mod expres, la împrejurări de fapt şi de drept, iar nu la afirmaţiile părţilor.

121 Executarea unei obligaţii bugetare, stabilită printr-un act administrativ-fiscal care se bucură de prezumţia de legalitate nu poate constitui prin ea însăşi o pagubă, în sensul art. 2 alin. (1) lit. ş) din Legea nr. 554/2004. Într-adevăr, din punct de vedere economic, orice diminuare a patrimoniului este echivalentă cu o pagubă, dar din punct de vedere juridic, paguba este reprezentată doar de o diminuare ilicită a patrimoniului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2537/2010, www.legalis.ro; B.C. nr. 7/2010*).

13. Suspendarea executării actului administrativ. Principii

122 Actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate, care la rândul său se bazează pe prezumţia autenticităţii şi veridicităţii, fiind el însuşi titlu executoriu.

123 Principiul legalităţii actelor administrative presupune însă, atât ca autorităţile administrative să nu încalce legea, cât şi ca toate deciziile lor să se întemeieze pe lege. El impune, în egală măsură, ca respectarea acestor exigenţe de către autorităţi să fie în mod efectiv asigurată.

124 Prin urmare, în procesul executării din oficiu a actelor administrative trebuie asigurat un anumit echilibru, precum şi anumite garanţii de echitate pentru particulari, întrucât acţiunile autorităţilor publice nu pot fi discreţionare, iar legea trebuie să furnizeze individului o protecţie adecvată împotriva arbitrariului.

125 Tocmai de aceea, suspendarea executării actelor administrative trebuie considerată ca fiind în realitate, un eficient instrument procedural aflat la îndemâna autorităţii emitente sau a instanţei de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalităţii, fiind echitabil ca atâta timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, acestea să nu-şi producă efectele asupra celor vizaţi.

126 În considerarea celor două principii incidente în materie – al legalităţii actului administrativ şi al executării acestuia din oficiu – suspendarea executării constituie însă, o situaţie de excepţie, aceasta

putând fi dispusă numai în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2199/2009, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2009*).

14. Act administrativ-fiscal. Cerere de suspendare a executării. Stabilirea cuantumului sumei datorate cu titlu de cauțiune

Instanța de judecată învestită cu soluționarea cererii de sus- 127
pendare a executării unui act administrativ-fiscal dispune de puterea discreționară, necenzurabilă prin intermediul controlului judiciar, de a fixa cuantumul cauțiunii ce urmează a fi achitată de reclamantul contribuabil, singura condiție care trebuie respectată fiind aceea ca nivelul sumei stabilite cu titlu de cauțiune să nu depășească 20% din cuantumul sumei contestate (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 5099/2010, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2011*).

15. Suspendarea executării actului administrativ. Hotărâre judecătorească. Motivare

Hotărârea judecătorească prin care se dispune suspendarea 128
executării actului administrativ trebuie să fie motivată atât cu privire la existența cazului bine justificat, cât și cu privire la prevenirea unei pagube iminente.

În raport cu condițiile prevăzute cumulativ de art. 14 alin. (1) din 129
Legea nr. 554/2004, este insuficient motivată hotărârea judecătorească prin care s-a dispus măsura suspendării actului administrativ cu prezentarea doar a aspectelor referitoare la cazul bine justificat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1571/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2008*).

16. Suspendarea executării actului administrativ. Condiții

Sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 alin. (1) din Legea 130
nr. 554/2004 pentru a se dispune măsura provizorie a suspendării executării actului administrativ, referitoare la:

- existenţa unui caz bine justificat, în sensul art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, dacă actul administrativ-fiscal a fost desfiinţat în cadrul procedurii administrative;

- iminenţa procedurii unei pagube, în sensul art. 2 alin. (1) lit. ş) din Legea nr. 554/2004, în situaţia în care prin executarea actului administrativ posibilele consecinţe negative s-ar răsfrânge nu doar asupra patrimoniului reclamantului, ci şi asupra terţilor.

131 Cererea recurentei-reclamante s-a întemeiat pe art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care prevede că în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condiţiile art. 7, a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond.

132 Măsura provizorie solicitată de recurenta-reclamantă se justifică prin existenţa în cauză a unor cazuri bine justificate, ca împrejurări legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ, astfel cum se prevede în art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004.

133 Îndeplinirea acestei condiţii rezultă în cauză din motivele de nelegalitate invocate în procedura administrativă şi mai ales, din faptul că prin decizia nr. 33 din 1 februarie 2008 Direcţia Generală de Soluţionare a Contestaţiilor din cadrul A.N.A.F. a desfiinţat parţial decizia de impunere nr. 117 din 21 mai 2007 pentru TVA în sumă de 122.749 lei şi majorări de întârziere aferente TVA în sumă de 95.454 lei, urmând ca organele de inspecţie fiscală, prin altă echipă, să emită un nou act administrativ-fiscal.

134 Recurenta-reclamantă a dovedit şi îndeplinirea celei de-a doua condiţii legale pentru măsura de suspendare solicitată, dat fiind că iminenţa producerii unei pagube în patrimoniul său rezultă din începerea procedurii de executare silită, prin comunicarea somaţiei nr. 82969 din 31 iulie 2007.

135 Noţiunea de pagubă iminentă a fost definită în art. 2 alin. (1) lit. ş) din Legea nr. 554/2004 ca prejudiciu material viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau unui serviciu public.

Raportat la această definiţie legală dată pagubei iminente şi la calitatea societăţii recurente de distribuitor de gaz petrolier lichefiat (GPL), instanţa de fond a apreciat greşit consecinţele executării silite anterior pronunţării pe fond. Astfel, instanţa de fond nu a avut în vedere că aceste consecinţe afectează nu numai activitatea societăţii recurente, dar poate perturba activitatea altor agenţi economici şi a populaţiei care se aprovizionează cu gaz petrolier lichefiat, mai ales în zonele în care nu există racordare la conducte de gaz metan. 136

În consecinţă, instanţa de fond a apreciat greşit că nu sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 şi soluţia de respingere a cererii de suspendare va fi casată ca nelegală şi netemeinică. 137

Pentru motivele expuse, Înalta Curte a admis recursul, a casat hotărârea atacată şi pe fond, a admis cererea formulată de recurenta-reclamantă, în sensul că a dispus suspendarea executării deciziei de impunere nr. 117 din 21 mai 2007 a Direcţiei Generale a Marilor Contribuabili până la soluţionarea în fond a acţiunii (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1672 din 10 aprilie 2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2008*). 138

17. Somaţii de plată şi titluri executorii. Proces-verbal de control. Natură juridică. Cerere de suspendare. Instanţă competentă şi procedură aplicabilă

Potrivit dispoziţiilor art. 141 alin. (1) şi art. 145 alin. (1) C.proc.fisc., somaţiile de plată şi titlurile executorii sunt acte de executare şi nu acte administrative fiscale în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, care să poată face obiectul unei cereri de suspendare întemeiată pe dispoziţiile art. 14-15 ale aceleiaşi legi organice. Rezultă că suspendarea titlurilor executorii şi a somaţiilor de plată privind creanţele fiscale nu poate fi dispusă decât în cadrul unei contestaţii la executare întemeiată pe dispoziţiile art. 172 şi urm. C.proc.fisc., iar nu de către instanţa de contencios administrativ sesizată conform art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004. 139

140 Este însă de competenţa de soluţionare a instanţei de contencios administrativ cererea de suspendare a procesului-verbal de control, care deşi precede emiterea deciziei de impunere, produce efecte juridice prin el însuşi, fiind un act administrativ-fiscal în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 şi art. 41 C.proc.fisc., emis de organul fiscal competent în aplicarea legislaţiei privind stabilirea, modificarea sau stingerea unor drepturi şi obligaţii fiscale (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2720/2008, www.scj.ro*).

18. Evaluare profesională. Comunicarea calificativului. Cerere de suspendare. Inadmisibilitate

141 Adresa prin care se comunică personalului didactic rezultatul (calificativul) evaluării activităţii profesionale nu este un act administrativ, în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

142 Fiind o simplă operaţiune tehnico-materială de încunoştinţare, realizată într-o etapă a procesului de evaluare, iar nu manifestarea de voinţă unilaterală a unităţii emitente, susceptibilă de a da naştere, a modifica sau a stinge raporturi juridice prin ea însăşi, această adresă nu poate face obiectul unei cereri de suspendare întemeiate pe prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3026/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2009*).

19. Suspendarea actului administrativ-fiscal. Motivarea cazului bine justificat

143 Existenţa cazului bine justificat nu presupune prezentarea unor dovezi de nelegalitate evidentă, căci o asemenea cerinţă şi interpretare ar echivala cu prejudecarea fondului cauzei.

144 Inconsecvenţele de raţionament ale organului fiscal în ceea ce priveşte caracterul nedeductibil al unor cheltuieli, constituie o împrejurare suficientă pentru a concluziona existenţa cazului bine justificat, existenţa lor putând fundamenta convingerea instanţei că

susținerile reclamantei, precum și argumentele juridice prezentate și sumar probate, sunt de natură a crea o îndoială asupra legalității actelor administrativ-fiscale contestate.

Și cerința pagubei iminente ce s-ar produce reclamantei în cazul 145
executării imediate este îndeplinită în cauză și aceasta desigur că nu în considerarea valorii debitului, în sine, incontestabil mare, ci față de specificul activității federației, a modalității de constituire a patrimoniului acesteia și a intereselor celor pe care îi reprezintă, direct afectați de condițiile în care o executare imediată ar putea atrage chiar desființarea acesteia.

Toate aceste elemente, deopotrivă de ordin obiectiv și subiectiv, 146
justifică suspendarea, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, a executării actelor administrativ-fiscale a căror legalitate este contestată, până la pronunțarea instanței de fond.

În fine, nu mai puțin relevantă este și împrejurarea că măsurile 147
dispuse în cauză sunt de acord și cu recomandarea nr. R(89) 8 adoptată de Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei la 13 septembrie 1989, referitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materia administrativă.

În cuprinsul acesteia se arată că executarea imediată și integrală 148
a actelor administrative contestate sau susceptibile de a fi contestate poate cauza persoanelor juridice, în anumite circumstanțe, un prejudiciu ireparabil, pe care echitatea îl impune să fie evitat, în măsura posibilului (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3015/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2009*).

20. Suspendarea actului administrativ. Condiții

Suspendarea actului administrativ ca operație juridică de între- 149
rupere vremelnică a efectului acestuia apare ca o situație de excepție de la regula executării din oficiu, și care poate fi primită doar în cazuri bine justificate și pentru prevenirea producerii unei pagube iminente.

Cuantumul ridicat al amenzii nu constituie astfel, prin el însuși, un 150
motiv suficient pentru admiterea cererii de suspendare în condițiile

art. 14 din Legea nr. 554/2004, aceasta cu atât mai mult cu cât, în aplicarea sancţiunii, criteriul luat în considerare a fost unul stabilit prin lege, şi anume criteriul prevăzut în art. 51 alin. (1) din Legea concurenţei nr. 21/1996: până la 10% din cifra totală de afaceri, realizată în anul financiar anterior sancţionării faptelor apreciate a avea caracter contravenţional (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2052/2006, www.legalis.ro*).

21. Act administrativ. Suspendarea executării. Ordonanţă preşedinţială. Inadmisibilitate

151 Cererea de ordonanţă preşedinţială formulată cu privire la un act administrativ în faţa unei instanţe de contencios administrativ este inadmisibilă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1648/2005, www.legalis.ro*).

22. Suspendarea executării actului administrativ-fiscal. Condiţii

152 Există o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ-fiscal prin care se impune contribuabilului plata impozitului în situaţia în care organul fiscal a emis anterior un alt act prin care a constatat inexistenţa obligaţiei fiscale.

153 De asemenea, există şi riscul producerii unei pagube iminente atunci când, din înscrisuri, rezultă că punerea în executare a actului fiscal poate produce consecinţe negative majore din punct de vedere financiar, având în vedere indicatorii din contul de profit şi pierderi din bilanţul reclamantei pe anul 2009 şi că suma datorată este mai mare decât cifra de afaceri netă şi veniturile totale, cât şi pierderile înregistrate de aceasta. Sub acest aspect, Instanţa Supremă a decis că este irelevantă existenţa unor documente din care să rezulte dovada la zi a unei situaţii instabile din punct de vedere financiar a reclamantei (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2462/2011, www.legeaz.net*).

23. Suspendarea executării actului administrativ. Condiţii

Din conţinutul art. 14 alin. (1) al Legii nr. 554/2004 rezultă 154
că pentru soluţionarea favorabilă a cererii de suspendare, trebuie îndeplinite în mod cumulativ două condiţii: cazul să fie bine justificat şi paguba să fie iminentă. Simpla susţinere a reclamatei în sensul că nu datorează suma la care a fost obligată, precum şi împrejurarea că prin cuantumul ridicat al sumei, executarea silită ar perturba grav activitatea economică a societăţii, nu sunt de natură a satisface cerinţele legii în ceea ce priveşte admisibilitatea cererii de suspendare a executării actului administrativ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5191/2005, www.legalis.ro*).

Art. 15. Solicitarea suspendării prin acţiunea principală

(1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, şi prin cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, până la soluţionarea acţiunii în fond.

(2) Dispoziţiile art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător.

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

(4) În ipoteza admiterii acţiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condiţiile art. 14, se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1).

Comentariu

Sumar

1. Cererea accesorie de suspendare a executării actului administrativ unilateral 1

Jurisprudență

1. Suspendarea executării deciziei Curții de Conturi până la soluționarea definitivă a acțiunii în anularea acestei decizii. Lipsa unei minime examinări a motivelor de nelegalitate invocate de reclamantă în legătură cu cererea de suspendare. Consecințe 8
2. Cereri de suspendare a executării actului administrativ formulate, pentru aceleași motive de nelegalitate, în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004. Inexistența autorității de lucru judecat 18
3. Suspendarea executării actului. Condiția pagubei iminente 28
4. Suspendarea executării actului. Cazul bine justificat. Paguba iminentă 31
5. Suspendarea executării actului. Condiții 38
6. Suspendarea executării actului. Condiția cazului bine justificat 44
7. Suspendarea executării actului. Condiții 50
8. Suspendarea executării actelor administrative. Condiții
9. Suspendarea executării actelor administrative 56
10. Act administrativ asimilat. Contract administrativ. Cerere de suspendare a procedurii de atribuire. Admisibilitate. Instanță competentă 60

1. Cererea accesorie de suspendare a executării actului administrativ unilateral

1 Suspendarea executării unui act administrativ poate fi solicitată și **odată cu acțiunea în anulare** sau ulterior printr-o acțiune separată care poate fi promovată până la soluționarea acțiunii în fond (în primă instanță), atunci când reclamantul nu a avut interes să solicite suspendarea provizorie a executării actului (nefiind amenințat cu executarea lui de către autoritatea publică emitentă). În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei.

2 Dacă s-a dispus suspendarea provizorie a executării actului în temeiul art. 14 din această lege, reclamantul nu mai are interes să promoveze aceeași cerere odată cu acțiunea principală. Lipsa interesului său în promovarea unei asemenea cereri se datorează faptului că, dacă acțiunea în anulare va fi admisă, suspendarea provizorie

a executării actului se prelungește de drept până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare [alin. (4)]. În ipoteza în care acțiunea în anularea actului va fi respinsă, va fi respinsă oricum și cererea accesorie de suspendare a executării actului, aceasta urmând soarta acțiunii principale (*accesorium sequitur principale*), iar în acest caz încetează și suspendarea provizorie.

Dacă cererea provizorie de suspendare a executării actului administrativ a fost respinsă, se poate promova o nouă cerere de suspendare în baza art. 15 din această lege, fără a se putea opune autoritatea de lucru judecat, întrucât cele două cereri au temei legal diferit. În plus, cea mai profundă analiză a legalității actului a cărei suspendare se solicită (nelegalitatea actului reprezentând unul din motivele cererii de suspendare) se poate face numai odată cu soluționarea acțiunii în anularea actului dedus judecății. 3

În schimb, s-a decis[1)] că și în cazul cererii accesorii de suspendare a actului administrativ este incident art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, care prevede că nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive, în acest caz operând prezumția puterii lucrului judecat potrivit art. 431 alin. (2) C.proc.civ. 4

În altă ordine de idei, considerăm că, dacă cele două cereri se judecă în cadrul aceluiași dosar, pronunțarea instanței asupra cererii accesorii de suspendare a executării actului care face obiectul judecății trebuie să aibă loc odată cu pronunțarea asupra acțiunii în anularea acelui act, pentru că altfel judecătorul s-ar antepronunța asupra fondului cauzei, fiind evident că cele două soluții nu pot fi contradictorii. Astfel, de exemplu, judecătorul nu poate dispune suspendarea executării actului motivând că există îndoieli serioase asupra legalității lui, iar apoi să respingă acțiunea în anularea aceluiași act, pentru că îl consideră legal. Și invers, judecătorul nu poate respinge cererea de suspendare a executării actului, pentru că nu există indicii serioase că ar fi nelegal, dar ulterior îl anulează, pentru că l-a găsit nelegal. Această concluzie se desprinde și din examinarea atentă a art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care 5

[1)] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 140/2014 (*www.legalis.ro*).

prevede că, în acest caz, instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă a cauzei, deci nu până la pronunţarea instanţei de fond, cum prevede art. 14 alin. (1) din această lege.

6 Condiţiile şi regulile de procedură aplicabile cererii accesorii de suspendare a executării actului administrativ sunt aceleaşi cu cele aplicabile cererii de suspendare provizorie, existând doar unele **deosebiri**, şi anume:

- cererea de suspendare provizorie a executării actului administrativ poate fi promovată numai până la introducerea acţiunii în anularea actului, iar cererea accesorie de suspendare se poate formula odată cu acţiunea principală sau ulterior, printr-o acţiune separată, care poate fi depusă la instanţa de judecată competentă numai până la soluţionarea în fond a acţiunii în anulare. Deci, introducerea acestei cereri după pronunţarea instanţei de fond sau direct în recurs este inadmisibilă;

- obiectul cererii de suspendare provizorie îl constituie suspendarea executării actului numai până la pronunţarea instanţei de fond asupra acţiunii în anularea actului, cu precizarea că, dacă acţiunea de fond va fi admisă, suspendarea actului se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă a acestei acţiuni. În schimb, obiectul cererii accesorii îl reprezintă *ab initio* suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă a acţiunii în anulare. Cu alte cuvinte, dacă instanţa de contencios administrativ va admite acţiunea în anularea actului va admite şi cererea accesorie de suspendare a executării acelui act până la judecarea recursului împotriva hotărârii de fond, dacă acesta va fi declarat.

7 În final, precizăm că, dacă nu s-a solicitat suspendarea executării actului în niciuna dintre aceste modalităţi, există riscul ca actul să fie pus în executare, chiar dacă acţiunea în anulare a fost admisă de către instanţa de fond, pentru că, potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul, dacă va fi declarat, suspendă executarea hotărârii primei instanţe.

Jurisprudență

1. Suspendarea executării deciziei Curții de Conturi până la soluționarea definitivă a acțiunii în anularea acestei decizii. Lipsa unei minime examinări a motivelor de nelegalitate invocate de reclamantă în legătură cu cererea de suspendare. Consecințe

În cauză, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, a respins ca nefondată acțiunea formulată de reclamantul Secretariatul General al Guvernului în contradictoriu cu pârâta Curtea de Conturi a României, acțiune având ca obiect anularea parțială a deciziei nr. 23 din 7 septembrie 2012, în ceea ce privește măsurile dispuse la pct. II.1 și II.2, precum și suspendarea executării deciziei nr. 23 din 7 septembrie 2012 în ceea ce privește măsurile dispuse la pct. II.1 și II.2 până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare, conform dispozițiilor art. 15 din Legea nr. 554/2004. 8

Împotriva sentinței primei instanțe a declarat recurs reclamantul Secretariatul General al Guvernului, pe care Înalta Curte l-a admis, dispunând casarea sentinței recurate și trimiterea cauzei spre rejudecare. 9

Pentru a decide astfel, Înalta Curte a decis că, în speță, este întemeiat motivul de recurs prevăzut de art. 304 pct. 7 C.proc.civ. din 1865 [actualmente art. 488 alin. (1) pct. 6 C.proc.civ.– *n.n.*], care se referă la cazul în care hotărârea nu cuprinde motivele pe care se sprijină sau când aceasta cuprinde motive contradictorii ori străine de natura pricinii. 10

Acest motiv de recurs vizează ipoteze variate, precum nemotivarea, motivarea insuficientă, implicită, confuză sau motive contradictorii ori străine de natura pricinii. 11

Ipoteza care se regăsește în cauza supusă judecății are în vedere nemotivarea hotărârii, de vreme ce, din analiza acesteia se constată că prima instanță nu a realizat o minimă examinare a motivelor de nelegalitate pe care reclamanta le-a invocat în susținerea cererii de anulare a deciziei emise de autoritatea pârâtă, limitându-se la a relua, neconvingător, argumentele pârâtei. 12

13 O astfel de conduită procedurală nu răspunde exigenţelor impuse de art. 261 alin. (1) pct. 5 C.proc.civ. din 1865 şi art. 6 parag. 1 din Convenţia europeană privind dreptul la un proces echitabil, drept care nu poate fi considerat efectiv decât dacă observaţiile părţilor sunt în mod real examinate de către instanţa sesizată.

14 Principiul general consacrat de art. 261 alin. (1) pct. 5 C.proc.civ. din 1865 impunea în sarcina primei instanţe obligaţia de motivare a hotărârii pronunţate, în sensul de prezenta „motivele de fapt şi de drept care au format convingerea instanţei, cum şi cele pentru care s-au înlăturat cererile părţilor".

15 Or, în speţă, reluarea exclusiv a argumentelor uneia dintre părţi, fără a le însoţi de analiza proprie a aspectelor de fapt şi de drept relevante, nu corespunde exigenţelor textului legal sus-citat.

16 Nemotivarea hotărârii pronunţate este un viciu de formă care atrage nulitatea hotărârii, echivalând cu necercetarea fondului cauzei, ceea ce face practic imposibilă exercitarea controlului judiciar.

17 În aceste condiţii, pentru considerentele expuse, Înalta Curte a dispus admiterea recursului declarat de reclamantul Secretariatul General al Guvernului, casarea sentinţei atacate şi trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeaşi instanţă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1664/2014, www.legalis.ro*).

2. Cereri de suspendare a executării actului administrativ formulate, pentru aceleași motive de nelegalitate, în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004. Inexistența autorității de lucru judecat

18 Prin încheierea din 13 martie 2013, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a respins excepţia autorităţii de lucru judecat, precum şi cererea de suspendare a executării Ordinului preşedintelui A.N.R.S.C. nr. 474/2012, formulată de reclamanta SC S. SRL în contradictoriu cu pârâtul A.N.R.S.C., ca neîntemeiată.

19 Împotriva acestei încheieri a declarat recurs atât reclamanta SC S. SRL Alba-Iulia, cât şi pârâta A.N.R.S.C., criticând-o pentru

nelegalitate și netemeinicie, în temeiul art. 304 pct. 9 C.proc.pen. [acest text legal își are corespondentul în art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ. – *n.n.*].

Prin recursul declarat, reclamanta a susținut că hotărârea atacată s-a dat cu aplicarea greșită a legii în privința respingerii cererii de suspendare a Ordinului președintelui A.N.R.S.C. nr. 474/2012. 20

Prin recursul declarat, recurenta A.N.R.S.C. a criticat, la rândul său, hotărârea instanței de fond însă doar în ceea ce privește respingerea ca neîntemeiată a excepției autorității de lucru judecat. 21

Analizând încheierea criticată prin prisma motivelor de recurs, Înalta a respins ambele recursuri ca nefondate. 22

Astfel, cu privire la recursul reclamantei, Înalta Curte a constatat, în acord cu instanța de fond, că analiza sumară a motivelor de nelegalitate invocate de reclamantă cu privire la actul a cărui suspendare s-a solicitat în cauză, nu oferă indicii suficiente de răsturnare a prezumției de legalitate de care se bucură respectivul act, în cazul particular supus evaluării. 23

Cu privire la recursul pârâtei, Înalta Curte a constatat că, în condițiile în care cele două proceduri reglementate prin dispozițiile art. 14 alin. (1) și respectiv art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sunt, în esența lor, diferite, în mod corect instanța de fond a apreciat că nu există identitate de cauză între cererea de suspendare, formulată în temeiul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, asupra căreia s-a pronunțat Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal prin sentința civilă nr. 6991 din 7 decembrie 2012, în dosarul nr. 8197/2/2012 și cererea de suspendare, cu care a fost învestită în temeiul art. 15 alin. (1) din același act normativ, în prezenta cauză, ceea ce a condus în mod justificat la respingerea excepției autorității de lucru judecat, prin raportare la neîndeplinirea condițiilor impuse de art. 1201 C.civ. din 1864. 24

Totodată, faptul că suspendarea executării unui act administrativ se poate dispune în temeiul art. 15 alin. (1) prin raportare la condițiile impuse de dispozițiile art. 14 alin. (1) nu conduce la încălcarea dispozițiilor art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, normă de drept ce sancționează formularea mai multor cereri de suspendare 25

pentru aceleaşi motive însă în baza aceluiaşi temei de drept (condiţie neîndeplinită în cauză).

26 Prin urmare, faptul că aceleaşi motive de nelegalitate pot fi invocate în conturarea cazului bine justificat prin formularea a două cereri de suspendare, la momente diferite (formularea plângerii prealabile, formularea acţiunii în anulare) şi pe temeiuri de drept diferite [art. 14 alin. (1), art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004], nu este de natură a afecta principiul autorităţii de lucru judecat, în sensul invocat de recurenta-pârâtă prin cererea de recurs.

27 Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins ambele recursuri ca nefondate (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1097/2014, www.legalis.ro*).

3. Suspendarea executării actului. Condiţia pagubei iminente

28 Pentru suspendarea executării unui act administrativ, pe lângă cerinţa iniţierii procedurii de anulare a actului administrativ (care se poate afla fie în faza administrativă prealabilă, fie în faza judiciară), este necesar a fi întrunite cumulativ alte două condiţii: existenţa unui caz bine justificat şi iminenţa producerii unei pagube care, astfel, poate fi prevenită.

29 Cele două condiţii denotă caracterul de excepţie al măsurii suspendării executării actului administrativ, presupunând, aşadar, dovedirea efectivă a unor împrejurări conexe regimului administrativ aplicabil actului atacat, care să fie de natură a argumenta existenţa „unui caz bine justificat" şi a „iminenţei producerii pagubei".

30 În cauză, susţinerea recurentei potrivit căreia prin chiar achitarea amenzii s-ar ajunge la producerea unui prejudiciu în patrimoniul acesteia, constând în indisponibilizarea sumei de bani respective, nu este suficientă pentru a demonstra existenţa celei de-a doua condiţii, întrucât eventuala producere a unei pagube trebuie să fie o consecinţă a executării, iar nu însăşi executarea actului administrativ atacat. Cu alte cuvinte, paguba ar trebui să constea, în cazul de faţă, într-o împrejurare determinată de plata amenzii (cum ar fi, de exemplu, perturbarea activităţii societăţii reclamante), iar nu în suma de bani ce constituie efectiv amenda aplicată. Altfel,

s-ar ajunge la concluzia că cerinţa referitoare la iminenţa producerii unei pagube este presupusă în majoritatea cazurilor executării unui act administrativ, ceea ce ar contraveni caracterului de excepţie al instituţiei suspendării executării actelor administrative, astfel cum aceasta este reglementată de Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3050/2006, www.legalis.ro*).

4. Suspendarea executării actului. Cazul bine justificat. Paguba iminentă

În temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată şi prin acţiunea formulată pentru anularea actului atacat, în tot sau în parte, caz în care suspendarea executării se poate dispune până la soluţionarea definitivă a cauzei. 31

Instanţa de fond a reţinut în mod corect că în cauză nu sunt îndeplinite cerinţele prevăzute cumulativ de art. 15 alin. (1), raportat la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 pentru suspendarea executării actului administrativ: cazul bine justificat şi prevenirea producerii unei pagube iminente. 32

Astfel, existenţa unui caz bine justificat poate fi reţinută dacă din împrejurările cauzei, ar rezulta o îndoială puternică şi evidentă asupra prezumţiei de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actelor administrative. 33

Instanţa are însă numai posibilitatea să efectueze o cercetare sumară a aparenţei dreptului, întrucât în cadrul procedurii prevăzute de lege pentru suspendarea executării actului administrativ nu poate fi prejudecat fondul litigiului. 34

Natura măsurii dispuse prin actul atacat, destituirea din funcţia publică, nu constituie prin ea însăşi un caz bine justificat, iar motivele de nelegalitate a ordinului, invocate de recurentul-reclamant în susţinerea cazului bine justificat, presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei şi nu se circumscriu condiţiei prevăzute de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. 35

36 Înalta Curte constată, de asemenea, că paguba iminentă este definită de art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004 drept prejudiciul material viitor, dar previzibil cu evidenţă sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice ori a unui serviciul public.

37 Suspendarea executării este însă o măsură de excepţie, care se justifică numai dacă actul administrativ conţine dispoziţii a căror îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului, condiţie care nu este îndeplinită în cauză (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 506/2007, www.legeaz.net*).

5. Suspendarea executării actului. Condiţii

38 Un act administrativ va putea fi suspendat din executarea sa numai în situaţia în care instanţa va constata în mod temeinic îndeplinirea cumulativă a celor două condiţii: existenţa unui caz bine justificat şi necesitatea evitării unei pagube iminente, ireparabile sau dificil de reparat.

39 Condiţia cazului bine justificat presupune existenţa unor împrejurări evidente, care să poată fi constatate de instanţă în cadrul unei cercetări sumare a actului administrativ contestat, fără a fi permisă verificarea însăşi a motivelor de nelegalitate invocate de contestator în cadrul contestaţiei sau acţiunii în anulare.

40 Astfel, în jurisprudenţa sa, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a admis că pot constitui astfel de împrejurări de natură să creeze o îndoială serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ: necompetenţa autorităţii administrative de a emite actul administrativ, lipsa temeiului legal, declararea ca neconstituţională a ordonanţei Guvernului în baza căreia a fost emis actul administrativ, modificarea parţială a actului administrativ de către autoritatea emitentă, anularea parţială a actului administrativ de către autoritatea ierarhic superioară etc.

41 În ceea ce priveşte existenţa celei de-a doua condiţii, a iminenţei de producere a unei pagube ireparabile sau greu de reparat ulterior,

Înalta Curte reţine că această condiţie nu rezultă pur şi simplu din executarea oricărui act administrativ şi în orice condiţii.

Fiind vorba de un prejudiciu, chiar dacă acesta trebuie să fie doar previzibil şi să se producă în viitor, cu consecinţe ireparabile sau greu de reparat, este necesar ca existenţa (iminenţa producerii) să fie probată. Punerea în executare a unui act administrativ nu poate constitui temei pentru invocarea iminenţei unui prejudiciu, din moment ce actul administrativ respectiv se bucură, încă, de o puternică prezumţie de legalitate. 42

Aceasta este şi raţiunea pentru care, potrivit filozofiei art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cele două condiţii – existenţa unui caz bine justificat şi iminenţa producerii unei pagube – trebuie îndeplinite cumulativ (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 491/2012, www.legalis.ro*). 43

6. Suspendarea executării actului. Condiţia cazului bine justificat

Măsura suspendării actului administrativ se circumscrie noţiunii de protecţie provizorie a drepturilor şi intereselor particularilor până la momentul la care instanţa competentă va cenzura legalitatea actului, consacrată prin mai multe instrumente juridice internaţionale, atât în sistemul de protecţie instituit în cadrul Consiliului Europei, cât şi în ordinea juridică a Uniunii Europene. 44

Legea română corespunde Recomandării nr. R 89 din 13 septembrie 1989 a Comitetului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei, pentru că prevede, în art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004, atribuţia instanţei de contencios administrativ de a ordona măsuri vremelnice de suspendare a executării actului administrativ, atunci când drepturile sau interesele legitime ale particularilor sunt impuse unui risc iminent de vătămare, în scopul evitării exercitării abuzive a prerogativelor de care dispun autorităţile publice în contextul puterii lor discreţionare. 45

Art. 14 din Legea nr. 554/2004 impune, în aceste scop, îndeplinirea cumulativă a condiţiei existenţei unui caz justificat şi a iminenţei unei pagube. 46

47 Cazul bine justificat şi iminenţa unei pagube sunt analizate în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului care nu poate efectua decât o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt şi de drept prezentate de partea interesată, cu respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea publică este obligată să îl îndeplinească şi drepturile subiective sau interesele legitime private care pot fi afectate.

48 Cazul bine justificat poate fi reţinut pe baza unor indicii de răsturnare a prezumţiei de legalitate, decelate dintr-un probatoriu căruia nu i se poate pretinde amploarea şi consistenţa probelor ce urmează a fi administrate în cadrul acţiunii în anularea actului pentru că, în caz contrar, s-ar prejudicia fondul cauzei, ceea ce nu este permis în cadrul procedurii sumare suspendării de executare.

49 Aceasta nu înseamnă însă că indiciile de nelegalitate trebuie să se refere exclusiv la dimensiunea formală a actului administrativ, pentru că legea nu face distincţie între cerinţele de legalitate de ordin procedural şi cele substanţiale, esenţial fiind doar ca aparenţa de nelegalitate să fie evidentă, să poată fi identificată fără o examinare aprofundată a cauzei (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 107/2012, www.legalis.ro*).

7. Suspendarea executării actului. Condiţii

50 Pentru a admite o cerere de suspendare a executării unui act administrativ întemeiată pe art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care este, ca regulă generală, executoriu din oficiu, instanţa de fond trebuie să constate şi să motiveze îndeplinirea cumulativă a celor două condiţii cerute de dispoziţiile menţionate, suspendarea executării unui act administrativ fiind o măsură excepţională.

51 Îndeplinirea condiţiilor cazului bine justificat şi a iminenţei unei pagube sunt supuse aprecierii judecătorului, care efectuează o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza circumstanţelor de fapt şi de drept ale cauzei.

52 Pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanţa nu trebuie să procedeze

la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăşi cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-şi limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/şi de drept care sunt 53
de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reţinute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depăşirea competenţei, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziţii legale declarate neconstituţionale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ-fiscal în calea recursului administrativ.

Însemnările cu pixul de pe Decizia de impunere nu prezintă 54
relevanţă, întrucât nu aduc niciun fel de modificări sumelor menţionate în cuprinsul acesteia şi nu echivalează cu modificarea importantă a actului administrativ-fiscal în calea recursului administrativ.

Înalta Curte reţine, de asemenea, că paguba iminentă nu se 55
prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată, prin probe concludente. Mai mult, în cazul actelor administrative fiscale prin care se dispune în sarcina persoanei vătămate plata unei sume de bani, îndeplinirea condiţiei prevenirii unei pagube iminente nu este dovedită şi demonstrată prin *simpla susţinere* că plata sumei conduce la producerea unui prejudiciu în patrimoniul acesteia, întrucât astfel s-ar ajunge la concluzia că această cerinţă este presupusă în majoritatea actelor administrative fiscale din această categorie, ceea ce ar contraveni caracterului de excepţie al instituţiei suspendării executării actelor administrative în reglementarea Legii nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 764/2012, www.legalis.ro*).

8. Suspendarea executării actelor administrative. Condiții

Curtea constată că în art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului 56
administrativ nr. 554/2004 sunt precizate condiţiile în care judecătorul cauzei poate dispune suspendarea executării actului

administrativ contestat, textul legal amintit enumerând trei condiţii cumulative: a) condiţia declanşării procedurii administrative prealabile; b) condiţia cazului bine justificat şi c) condiţia prevenirii unei pagube iminente.

57 Acestor trei condiţii li se adaugă în materia contenciosului fiscal şi condiţia plăţii anticipate a unei cauţiuni, astfel cum se prevede în art. 215 C.proc.fisc. (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 501/2010, www.legalis.ro*).

9. Suspendarea executării actelor administrative

58 Este de principiu că actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate, prezumţie care, la rândul său, se bazează pe prezumţia de autenticitate şi de veridicitate, de unde decurge că a nu executa un act administrativ emis în baza legii echivalează cu a nu executa legea.

59 Pentru aceasta, suspendarea executării unui act administrativ nu poate fi ordonată de judecătorul de contencios administrativ decât în situaţii de excepţie, cu observarea strictă a îndeplinirii exigenţelor legale, astfel cum sunt precizate în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 649/2010, www.legalis.ro*).

10. Act administrativ asimilat. Contract administrativ. Cerere de suspendare a procedurii de atribuire. Admisibilitate. Instanţă competentă

60 Potrivit art. 4 din Legea nr. 268/2001, Agenţia Domeniilor Statului este o instituţie de interes public ce are ca atribuţie, printre altele, concesionarea sau arendarea terenurilor cu destinaţie agricolă aparţinând domeniului public sau privat al statului.

61 Contractul de concesiune încheiat de Agenţia Naţională a Domeniilor Statului în virtutea acestor atribuţii legale are caracterul unui act administrativ asimilat, în înţelesul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, potrivit cu care „sunt asimilate actelor administrative, (...) şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect

punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice".

Astfel fiind, este admisibilă cererea de suspendare a licitaţiei de atribuire a unui astfel de contract, formulată în temeiul art. 15 din Legea contenciosului administrativ. 62

În cauză suspendarea s-a dispus în baza art. 15 din Legea nr. 554/2004, având în vedere că pe rolul Curţii de Apel Galaţi se afla dosarul nr. 858/44/2007 privind fondul litigiului. 63

Potrivit art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant pentru motivele prevăzute de art. 14, iar art. 14 stabileşte că suspendarea executării actului se poate dispune în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente. 64

La momentul pronunţării soluţiei de către instanţa de fond în lege era definită numai „paguba iminentă" – ca fiind prejudiciu material, dar previzibil cu evidenţă – în prezent chiar Legea nr. 554/2004 a definit şi „cazul bine justificat" ca fiind împrejurările legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ". 65

Faţă de împrejurările cauzei, în mod corect, instanţa de fond a apreciat că se impune suspendarea licitaţiei pentru că ar fi fost afectată activitatea reclamantei, iar autoritatea organizatoare a licitaţiei avea cunoştinţă de cererea acesteia de a i se atribui terenul în concesiune. 66

Nu se poate reţine că prin suspendarea actului s-ar aduce prejudicii recurentei, pentru că oricum terenul va fi concesionat cu plata unei redevenţe, ceea ce s-a şi întâmplat, aşa cum rezultă din contractul de concesiune aflat la dosarul instanţei de recurs. 67

Este criticată soluţia instanţei de fond şi pentru că s-a dispus suspendarea până la soluţionarea definitivă a cauzei de fond, dar aceste critici sunt nefondate, pentru că, potrivit art. 15, text în baza căruia a fost admisă cererea, suspendarea se dispune până la soluţionarea definitivă a cauzei. 68

Este adevărat că art. 14 din Legea nr. 554/2004 prevede că suspendarea se dispune până la pronunţarea instanţei de fond, numai 69

că instanța de fond nu a dispus suspendarea în baza art. 14, ci în baza art. 15, iar situațiile sunt diferite, chiar dacă trebuie îndeplinite aceleași condiții, în sensul că suspendarea în baza art. 14 se poate cere după sesizarea autorității publice cu procedura prealabilă (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4435/2007, www.legalis.ro; B.C. nr. 1/2008*).

Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului

(1) Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă.

(2) Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Comentariu

Sumar

1. Situația specială a funcționarului în procesul de contencios administrativ 1

Jurisprudență

1. Cerere de obligare a primarului și arhitectului-șef la plata de despăgubiri ca urmare a anulării autorizației de construire. Dovada existenței prejudiciului. Dovada culpei funcționarilor implicați în procedura de emitere a autorizației 7
2. Refuz nejustificat de soluționare a cererii. Acțiune în stabilirea vinovăției funcționarului vinovat. Condiții de admisibilitate 30

1. Situația specială a funcționarului în procesul de contencios administrativ

1 Procesul de contencios administrativ se desfășoară, în principiu, între o persoană fizică sau juridică lezată într-un drept sau interes

legitim al său, în calitate de reclamant, și autoritatea publică emitentă a actului administrativ atacat, în calitate de pârâtă[1]. Cu alte cuvinte, cadrul procesual se stabilește și în litigiile de contencios administrativ, potrivit principiului disponibilității părților izvorât din art. 9[2] C.proc.civ. (*Dreptul de dispoziție al părților*), adică la inițiativa reclamantului și, atunci când este cazul, a pârâtului.

Potrivit alin. (1) al art. 16 din Legea nr. 554/2004, în acțiunile în contencios subiectiv, **reclamantul poate chema în judecată**, în calitate de pârât, alături de autoritatea publică, **și persoana care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului** dedus judecății ori, după caz, care se face vinovată de refuzul rezolvării cererii reclamantului referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim al acestuia. 2

Pentru ca o asemenea cerere să fie admisibilă, trebuie îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele **condiții**: 3

- acțiunea principală să fie o acțiune în contencios subiectiv;
- reclamantul să fi cerut odată cu acțiunea principală și acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin actul administrativ nelegal sau prin refuzul nejustificat al autorității publice;

---

[1] În anumite situații, este necesară coparticiparea procesuală activă sau pasivă. Astfel, de exemplu, potrivit art. 59 C.proc.civ., „mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul procesului este un drept ori o obligație comună, dacă drepturile sau obligațiile lor au aceeași cauză ori dacă între ele există o strânsă legătură".

[2] Art. 9 C.proc.civ. are următorul conținut: „(1) Procesul civil poate fi pornit la cererea celui interesat sau, în cazurile anume prevăzute de lege, la cererea altei persoane, organizații ori a unei autorități sau instituții publice ori de interes public.

(2) Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.

(3) În condițiile legii, partea poate, după caz, renunța la judecarea cererii de chemare în judecată sau la însuși dreptul pretins, poate recunoaște pretențiile părții adverse, se poate învoi cu aceasta pentru a pune capăt, în tot sau în parte, procesului, poate renunța la exercitarea căilor de atac ori la executarea unei hotărâri. De asemenea, partea poate dispune de drepturile sale în orice alt mod permis de lege".

- persoana chemată în judecată să aibă calitatea de funcţionar[1] al autorităţii publice pârâte;

- obiectul acţiunii faţă de funcţionarul pârât să constea numai în obligarea acestuia la plata de despăgubiri în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

4 Acţiunea reclamantului faţă de funcţionarul pârât va fi admisă numai dacă sunt îndeplinite două condiţii: a fost găsită întemeiată acţiunea în despăgubiri faţă de autoritatea publică pârâtă şi s-a dovedit vinovăţia funcţionarului care a luat parte la producerea prejudiciului prin contribuţia sa la elaborarea actului atacat (refuzului nejustificat). În acest scop, instanţa de judecată va verifica, în prealabil, dacă funcţionarul pârât are atribuţii stabilite în fişa postului sau prin alte dispoziţii legale sau administrative în domeniul în care a fost emis actul contestat sau s-a refuzat emiterea actului solicitat şi dacă acesta a întocmit operaţiuni tehnico-administrative care au legătură cu actul respectiv (rapoarte, referate, avize etc.).

5 Dacă funcţionarul public, care a întocmit asemenea operaţiuni, nici nu avea atribuţii în acest sens, contribuţia sa la producerea prejudiciului şi, implicit, culpa sa sunt evidente, însă în celelalte cazuri vinovăţia sa trebuie dovedită. De aceea, funcţionarul care a dobândit calitatea de pârât îl va putea chema în garanţie pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul pentru care s-a declanşat acţiunea în contencios administrativ. Dacă acţiunea în despăgubiri se va admite, dar se va face dovada că funcţionarul public s-a opus emiterii actului (în cazul acţiunii în anulare) ori, după caz, a insistat ca actul să fie emis (în cazul acţiunii împotriva refuzului nejustificat), iar superiorul său ierarhic a emis ordin scris în sens contrar, prejudiciindu-l pe reclamant, va trebui admisă cererea funcţionarului de chemare în garanţie[2] a superiorului său ierarhic, instanţa obligându-l pe acesta

---

[1] Prin noţiunea de funcţionar înţelegem persoana învestită cu o funcţie sau demnitate publică, pentru că numai într-o asemenea calitate poate participa la elaborarea unui act administrativ.

[2] Cererea de chemare în garanţie este reglementată de art. 72-74 C.proc.civ.

din urmă la plata de despăgubiri către reclamant în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Deci, cu alte cuvinte, potrivit acestui text de lege, răspunderea 6
patrimonială a funcționarului public pentru prejudiciile cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat al autorității publice din care acesta face parte este o răspundere solidară[1)] cu cea a autorității publice emitente a actului sau a refuzului nejustificat.

Jurisprudență

1. Cerere de obligare a primarului și arhitectului-șef la plata de despăgubiri ca urmare a anulării autorizației de construire. Dovada existenței prejudiciului. Dovada culpei funcționarilor implicași în procedura de emitere a autorizației

În cauză, Primăria Orașului V., prin primar, a solicitat instanței 7
ca, în contradictoriu cu pârâtul S.A., să dispună anularea autorizației de construire nr. 307 din 27 septembrie 2006, a certificatului de urbanism nr. 477 din 10 august 2006 și a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nr. 307 din 15 mai 2007.

Pârâtul a formulat cerere reconvențională prin care a solicitat 8
obligarea în solidar a reclamantei și a numiților P.F.C. – primarul orașului V. – și P.N. – Arhitect sef al orașului V. –, la plata unei despăgubiri egală cu contravaloarea imobilului proprietatea pârâtului.

Tribunalul Prahova a admis în parte acțiunea formulată de recla- 9
mantă-pârâtă reconvențională și a anulat autorizația de construire și certificatul de urbanism, a respins ca neîntemeiată cererea de anulare a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor. Totodată, prima instanță a admis în parte cererea reconvențională și a dispus obligarea Primăriei V., în solidar cu pârâții P.N. și P.F.C., să plătească despăgubiri în valoare de 1.212.389 lei.

[1)] Pentru detalii, în legătură cu natura juridică a acestei răspunderi, a se vedea *A.A. Trăilescu*, Răspunderea patrimonială, op. cit., p. 168-173.

10 Pentru a hotărî astfel, prima instanţă a reţinut că pârâtul S.A. a solicitat şi obţinut de la Primăria V. certificatul de urbanism în scopul edificării unei locuinţe în regim P+M, utilităţi şi branşamente pe un teren în suprafaţă de 423,5 mp situat în V.; că, deşi terenul era situat într-o zonă cu servituţi aeronautice civile şi deşi edificarea unui obiectiv într-o asemenea zonă se putea face doar cu avizul Autorităţii Aeronautice Civile Române, totuşi în cuprinsul certificatului de urbanism nu a fost stabilită obligativitatea obţinerii avizului A.A.C.R.; pârâtul S.A. a depus la reclamantă documentaţia impusă prin certificatul de urbanism, astfel că a obţinut autorizaţia de construire în baza căreia a edificat locuinţa, utilităţile şi branşamentele acesteia, lucrări ce au fost finalizate – procesul-verbal de recepţie la terminarea lucrărilor fiind întocmit la data de 15 mai 2007.

11 În ce priveşte cererea reconvenţională formulate în cauză, tribunalul a considerat că sunt îndeplinite condiţiile angajării răspunderii civile delictuale a reclamantei şi a pârâţilor P.F.C. şi P.N., întrucât fapta culpabilă producătoare de prejudicii constă în emiterea actelor administrative nelegale, menţionate anterior, respectiv în emiterea acestora în condiţiile nesolicitării şi obţinerii avizului obligatoriu al A.A.C.R.

12 În ce priveşte prejudiciul provocat pârâtului S.A., tribunalul a reţinut că acesta constă în împrejurarea edificării unei construcţii în condiţii nelegale, într-o zona supusă servituţilor aviatice, construcţie ce urmează a fi demolată, pentru înlăturarea pericolului generat pentru activitatea aviatica desfăşurată pe aeroportul Băneasa. Tribunalul a constatat că valoarea care trebuie avută în vedere este cea de la momentul efectuării expertizei, respectiv cea de la momentul evaluării, când se are în vedere valoarea de piaţă a imobilului.

13 Referitor la vinovăţia reclamantei şi a pârâţilor P.F.C. şi P.N., aceasta s-a manifestat sub forma culpei, respectiv în eliberarea certificatului de urbanism şi a autorizaţiei de construire cu încălcarea dispoziţiilor legale în materie, prin semnarea acestor acte în calitatea deţinută la momentul emiterii lor, fiind incidente dispoziţiile art. 16 din Legea nr. 554/2004, privind răspunderea solidară a autorităţii emitente împreuna cu funcţionarii publici care au contribuit la emiterea actului nelegal.

Împotriva acestei sentințe au declarat recurs reclamanta Primăria V. prin Primar și pârâții P.F.C. și S.A., care a fost admis de Curtea de Apel Ploiești. 14

Referitor la cererea în despăgubiri formulate de pârâtă, Curtea de Apel a considerat că se impune să analizeze, cu prioritate, dacă și în ce măsură dreptul de a solicita despăgubiri s-a născut în momentul introducerii acțiunii și dacă paguba pretins cauzată în patrimoniul pârâtului-reclamant este reală și certă, și nu ipotetică și viitoare. 15

S-a observat că, în speță, obiectul cererii reconvenționale îl reprezintă contravaloarea construcției edificate de pârâtă în baza autorizației de construire care a fost anulată; că instanța de fond nu a fost învestită cu o cerere vizând demolarea construcției; că numai după demolarea acesteia se pot solicita despăgubiri de către titularul actului administrativ anulat, despăgubirile urmând să se stabilească în funcție de buna sau reaua-credință în edificarea construcției, de complicitatea și vinovăția la eliberarea autorizației de construcție respective. 16

Ca atare, numai în măsura în care s-ar fi solicitat demolarea construcției edificate și s-ar fi realizat în concret acest lucru, prejudiciul cauzat pârâtei ar fi fost cert, actual, determinabil și evident. 17

Aceasta întrucât, în cazul răspunderii civile delictuale, este necesar a fi întrunite cumulativ următoarele condiții: existența unui prejudiciu, a unei fapte ilicite, a unui raport de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu și vinovăția celui care a cauzat prejudiciul. 18

În acest caz, instanța de fond a fost în eroare, deoarece atâta timp cât nu s-a dispus demolarea construcției edificate abuziv nu putem vorbi de existența unui prejudiciu cert în patrimoniul pârâtei. Prejudiciul, ca element esențial al răspunderii delictuale, constă în rezultatul și efectul negativ suferit de o anumită persoană, ori de patrimoniul său, prin comiterea unui fapt ilicit sau delict civil, acesta putând fi unul actual sau viitor, iar în speță nu există un astfel de prejudiciu. 19

Împrejurarea că în viitor, construcția locuință personală ar putea fi demolată, ținând seama că autorizația de construire a fost anulată, reprezintă exclusiv o eventualitate, mai ales în condițiile în care a 20

rezultat că Autoritatea Aeronautică Civilă nu şi-a dat acordul, deşi i s-a solicitat în mod expres acest lucru, fie, în măsura în care va fi solicitat, aceasta nu va aviza favorabil cererea şi pârâtul-reclamant ar putea obţine o nouă autorizaţie de construire, post factum, dar în condiţii de legalitate.

21 În atare context prima instanţă în mod eronat nu a observat că pârâta a formulat prematur cererea de acordare a despăgubirilor, mai ales în condiţiile în care, în lipsa unei hotărâri judecătoreşti ori a unei dispoziţii administrative, construcţia edificată nu va fi demolată.

22 În sens contrar, pârâta s-ar îmbogăţi fără justă cauză, întrucât ar continua să rămână în proprietate şi cu construcţia şi să solicite şi suma de bani reprezentând contravaloarea acesteia, în condiţiile în care nu ar fi lipsit de proprietatea sa.

23 Din interpretarea gramaticală a art. 16 din Legea nr. 554/2004 care instituie răspunderea administrativă solidară, legiuitorul utilizează sintagma „prejudiciul cauzat", deci se pot cere despăgubiri numai în măsura în care patrimoniul persoanei interesate a suferit o pierdere ce poate fi cuantificată, or aceasta este iminentă, ceea ce nu este valabil în cazul de faţă.

24 În consecinţă, din acest punct de vedere, instanţa de fond a pronunţat o hotărâre nelegală şi netemeinică admiţând cererea reconvenţională a pârâtei, fără a ţine seama că prejudiciul nu este unul cert şi actual, iar dreptul de a solicita despăgubiri nu este născut şi actual şi că acesta se poate naşte exclusiv în momentul emiterii autorizaţiei de demolare şi demolarea efectivă a construcţiei proprietatea acestuia.

25 De asemenea, instanţa de fond, în mod eronat a apreciat calitatea de constructor de bună-credinţă a pârâtei; or, aceasta trebuia să ştie, în calitate de comerciant sau să se consulte cu un specialist, mai ales că dorea să construiască un mic cartier de locuinţe în apropierea Aeroportului Băneasa, dacă este nevoie de un aviz din partea Autorităţii Aeronautice Române. Având în vedere amplasarea topografică a terenului, aceasta avea obligaţia de a efectua toate demersurile necesare pentru a se asigura că locuinţa sau locuinţele vor fi edificate în condiţii de legalitate şi că toate acordurile şi avizele legale au fost obţinute.

Buna-credinţă este atitudinea subiectivă a persoanei interesate care efectuează un anumit demers sau acţiune, cu efecte juridice, în sensul că trebuie să se asigure în mod rezonabil, diligent, că ceea ce face corespunde legalităţii. 26

Mai mult decât atât, acesta a edificat pe riscul său construcţia respectivă, deoarece cunoştea faptul că trebuie să obţină avizul A.A.C.R., întrucât la data de 2 octombrie 2003 a solicitat acest aviz pentru construirea a 10 locuinţe în aceeaşi locaţie, aviz care nu a fost obţinut. 27

În consecinţă, nu poate fi vorba numai de culpa sau eroarea umană a funcţionarilor Primăriei V., ci şi de culpa pârâtei. 28

Dat fiind cele expuse, Curtea a admis recursurile declarate de Primăria V. prin primar, primarul P.F.C. şi pârâtul P.N., a modificat în parte sentinţa şi pe fond a respins cererea reconvenţională având ca obiect plata despăgubirilor (*C.A. Ploieşti, Secţia comercială, de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 208/2011*). 29

2. Refuz nejustificat de soluționare a cererii. Acțiune în stabilirea vinovăției funcționarului vinovat. Condiții de admisibilitate

Potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cere. prevăzute de această lege pot fi formulate şi personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere.

Persoana care se încadrează în ipoteza prevăzută de art. 16 se află într-o situaţie specială, respectiv cea de funcţionar public, aflat în exercitarea atribuţiilor profesionale specifice, astfel că stabilirea răspunderii sale şi obligarea la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică este strâns legată de examinarea legalităţii actului administrativ şi urmează aceeaşi procedură de judecată. 31

Este inadmisibilă astfel acţiunea formulată în temeiul art. 16 din Legea nr. 554/2004, îndreptată exclusiv împotriva funcţionarului, 32

fără atacarea în instanţă a actului administrativ (sau a actului administrativ asimilat) pretins vătămător, cu chemarea în judecată a autorităţii publice emitente a acestuia (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3084/2007, www.scj.ro*).

Art. 16[1]. Introducerea în cauză a altor subiecte de drept

Instanţa de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuţie, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum şi a altor subiecte de drept.

Comentariu

Sumar

1. Extinderea cadrului procesual la iniţiativa instanţei de judecată 1

Jurisprudenţă

1. Acţiune în anularea deciziei fiscale de atragere a răspunderii solidare. Necesitatea introducerii în cauză a debitorului 6
2. Acţiune în anularea hotărârii consiliului local. Neintroducerea în cauză a emitentului actului contestat. Consecinţe 11
3. Acţiune în anularea deciziei de impunere. Necesitatea introducerii în cauză a emitentului actului, neavând relevanţă că este lipsit de personalitate juridică 19

1. Extinderea cadrului procesual la iniţiativa instanţei de judecată

1 În afara introducerii în cauză a funcţionarului autorităţii publice pârâte, în procesele de contencios administrativ mai pot fi introduse şi alte persoane fizice sau juridice fie din iniţiativa lor, fie la cererea părţilor din proces, în condiţiile Codului de procedură civilă privitoare la intervenţia voluntară şi forţată, chemarea în garanţie, arătarea titularului dreptului.

2 Mai mult, în anumite situaţii, instanţa de judecată va putea dispune, din oficiu, introducerea în cauză a altor persoane interesate. Acest drept al instanţei de contencios administrativ este reglementat

atât în art. 22 alin. (3) C.proc.civ. care prevede că „judecătorul poate dispune introducerea în cauză a altor persoane, în condiţiile legii", cât şi în art. 78 alin. (1)[1] C.proc.civ. care prevede că „în cazurile expres prevăzute de lege, precum şi în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părţile se împotrivesc".

Aceste dispoziţii procedurale de drept comun completează 3
dispoziţiile speciale ale art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, asigurându-se cadrul procesual necesar apărării drepturilor persoanelor lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative nelegale. În acest sens, în practică s-a decis[2] că, în cauzele de contencios administrativ, nu sunt aplicabile prevederile art. 78 alin. (2) teza a II-a C.proc.civ., care dispun că „Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond".

De asemenea, în temeiul art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, coro- 4
borat cu art. 37[3] C.proc.civ., instanţa va dispune, din oficiu, introducerea în cauză a unor organisme sociale sau a altor subiecte de drept care acţionează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situaţii speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

În concluzie, prin aceste dispoziţii ale Legii nr. 554/2004, 5
completate cu dispoziţiile de drept comun, se asigură persoanelor

---

[1] Conţinutul acestui text de lege este următorul: „În cazurile expres prevăzute de lege, precum şi în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părţile se împotrivesc".

[2] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 418/2014 (*www.scj.ro*).

[3] Acest text de lege are următorul conţinut: „În cazurile şi condiţiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări şi de persoane, organizaţii, instituţii sau autorităţi, care, fără a justifica un interes personal, acţionează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situaţii speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general".

introduse în proces posibilitatea de a-şi apăra drepturile şi interesele legitime disputate în cadrul acţiunii în contencios administrativ.

Jurisprudenţă

1. Acţiune în anularea deciziei fiscale de atragere a răspunderii solidare. Necesitatea introducerii în cauză a debitorului

6 În cauză, reclamanta B.R. a chemat în judecată pârâtele A.F.P. Galaţi şi D.G.F.P. solicitând anularea Decizia nr. 114 din data de 20 octombrie 2008 emisă de A.F.P. Galaţi, prin care s-a decis angajarea răspunderii reclamantei în solidar cu debitoarea SC S.S. SRL Galaţi, pentru suma totală de 900.799 lei. În motivarea acestei decizii, AFP Galaţi a arătat că împotriva SC S.S. SRL Galaţi a fost începută executarea silită pentru recuperarea unei creanţe bugetare în sumă de 900.799 lei; că măsurile de executare silită nu au putut continua prin extinderea sechestrului asupra bunurilor mobile şi imobile, întrucât cea mai mare parte dintre acestea au fost înstrăinate cu rea-credinţă în timpul desfăşurării inspecţiei fiscale; şi că insolvabilitatea debitorului a fost provocată de asociatul societăţii B.R., care a înstrăinat cu rea-credinţă bunurile societăţii comerciale.

7 În primă instanţă, Curtea de Apel Galaţi, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, a admis acţiunea formulată de reclamantă, a dispus anularea deciziei emisă de pârâta A.F.P. Galaţi (exonerând astfel reclamanta de răspunderea solidară) şi a respins acţiunea îndreptată împotriva pârâtei D.G.F.P. Galaţi pentru lipsa calităţii procesuale pasive a acestei pârâte.

8 S-a arătat de prima instanţă că A.F.P. Galaţi nu a făcut nicio dovadă în sensul provocării insolvabilităţii cu rea-credinţă de către reclamantă; că între vânzarea unor bunuri şi starea de insolvenţă a debitoarei nu există un raport de cauzalitate, cu atât mai mult cu cât insolvenţa acesteia s-a constatat la 9 septembrie 2009, iar vânzările au fost făcute cu trei ani mai devreme. Mai mult, prima instanţă a reţinut că nu au fost dovedite intenţiile frauduloase ale reclamantei şi cu atât mai puţin reaua sa credinţă. Or, în lipsa relei-credinţe ca element esenţial al angajării răspunderii solidare în condiţiile art. 27

alin. (1) lit. b) C.proc.fisc. din 2003, măsura dispusă de pârâta A.F.P. Galaţi este vădit lipsită de suport legal.

Împotriva sentinţei pronunţate de Curtea de Apel Galaţi, Secţia 9
de contencios administrativ şi fiscal, a declarat recurs în termen legal pârâta A.F.P. Galaţi, care a fost admis de Înalta Curte, care a dispus casarea sentinţei recurate şi trimiterea cauzei spre rejudecare primei instanţe.

Pentru a decide astfel, Înalta Curte a reţinut că prima instant 10
trebuia, în baza dispoziţiilor art. 129 C.proc.civ. (vechi) care consacră rolul activ al judecătorului, precum şi a prevederilor art. 16^1 din Legea nr. 554/2004, să pună în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză şi a societăţii debitoare SC S.S. SRL Galaţi. Participarea procesuală, în litigiu, a societăţii comerciale menţionate se impune datorită specificului răspunderii juridice solidare, fiind evident că efectele juridice ale hotărârii judecătoreşti, prin care se soluţionează acţiunea reclamantei, se răsfrâng şi asupra situaţiei juridice a debitorului principal (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 143/2011, www.legalis.ro*).

2. Acţiune în anularea hotărârii consiliului local. Neintroducerea în cauză a emitentului actului contestat. Consecinţe

În cauză, Tribunalul Cluj a admis acţiunea formulată de recla- 11
manţi în contradictoriu cu Primarul municipiului Cluj-Napoca şi N.D.C. şi, în consecinţă, a dispus anularea Hotărârii nr. 318/2008 adoptată de Consiliul local al municipiului Cluj-Napoca prin care s-a aprobat planul urbanistic zonal şi planul urbanistic de detaliu pentru imobilul proprietatea beneficiarului N.D.C., precum şi anularea autorizaţiei de construire nr. 2126/2008 emisă de Primarul municipiului Cluj-Napoca în favoarea pârâtului N.D.C.

Împotriva acestei sentinţe au declarat recurs Primarul municipiului 12
Cluj-Napoca şi N.D.C. care au criticat sentinţa recurată pentru motivul că prima instanţă a dispus anularea Hotărârii nr. 318/2008 a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca fără ca această autoritate publică să fi fost parte în proces.

13 Curtea de Apel Cluj a admis ambele recursuri, a casat în întregime sentința civilă recurată și a dispus trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului Cluj pentru ca la soluționarea cauzei să aibă în vedere prevederile art. 16[1] din Legea nr. 554/2004.

14 Pentru a decide astfel, Curtea de Apel Cluj a reținut că reclamanții au înțeles să formuleze acțiune în contradictoriu cu Primarul municipiului Cluj-Napoca și cu N.D.C., beneficiarul actelor administrative atacate, fără a chema în judecată și Consiliul local al municipiului Cluj-Napoca, în calitate de autoritatea publică care a adoptat hotărârea de consiliu atacată.

15 De asemenea, s-a reținut că instanța de fond nu a pus în discuția părților necesitatea introducerii în cauză și a acestei autorități publice cu toate că prin hotărârea pronunțată a anulat actul administrativ emis de Consiliul local al municipiului Cluj-Napoca, respectiv HCL nr. 318/2008 de aprobarea a PUZ și PUD.

16 Or, potrivit art. 129 alin. (4) C.proc.civ. din 1865 și art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, instanța în virtutea rolului activ trebuie să pună în discuție orice împrejurare de natură să ducă la aplicarea corectă a legii în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale, sens în care era necesar să pună în discuție din oficiu necesitatea introducerii în cauză a emitentului actului administrativ atacat, respectiv a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca.

17 Această obligație poate fi dedusă și din aplicarea art. 6 din Convenția europeană, deoarece este inadmisibil că autoritatea publică emitentă a actului administrativ ce face obiectul controlului de legalitate să nu fie citată în calitate de pârât pentru a-și formula apărările necesare. Mai mult, această soluție se impune raportat la faptul că instanța a înțeles să judece în același dosar acțiunea în anularea autorizației de construire și acțiunea în anularea hotărârii de consiliu. Soluția invocată de pârâtul N.D.C de modificare a sentinței civile în sensul respingerii capătului de cerere privind anularea HCL nr. 318/2008 ca inadmisibil, cât și cea invocată de reclamanții intimați de casare parțială cu trimitere spre rejudecare doar în ceea ce privește soluționarea HCL nr. 318/2008 nu pot fi primite pentru că ar eluda obligația ce revine instanței de judecată de

a aplica corect dispoziţiile legale, iar casarea parţială ar fi de natură să scindeze rezolvarea unitară a cauzei. Această rezolvare se impune a fi făcută atât pentru HCL, cât şi pentru autorizaţia de construire în mod unitar, deoarece autorizaţia de construire a fost emisă tocmai în baza derogărilor permise prin această hotărâre de consiliu, astfel că legalitatea unui act influenţează şi legalitatea celui de-al doilea act.

Pentru aceste considerente, Curtea de Apel Cluj a admis recursu- 18
rile, a casat în tot sentinţa recurată şi a trimis cauza spre rejudecare primei instanţe (*C.A. Cluj, Secţia comercială, de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2713/2010*).

3. Acţiune în anularea deciziei de impunere. Necesitatea introducerii în cauză a emitentului actului, neavând relevanţă că este lipsit de personalitate juridică

Prin cererea de chemare în judecată, reclamanta SC M.D. SRL a 19
chemat în judecată pe pârâta A.N.A.F., solicitând instanţei ca, prin hotărârea ce o va pronunţa, să dispună anularea în parte a Deciziei nr. 363 din 29 octombrie 2008 emisă de Serviciul de soluţionare a contestaţiilor din cadrul Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală – Direcţia Generală a Finanţelor Publice a Municipiului Bucureşti, cu consecinţa desfiinţării deciziei de impunere privind obligaţiile fiscale suplimentare nr. 141 din 30 mai 2008 şi a raportului de inspecţie fiscală nr. 28087 din 30 mai 2008, ambele acte încheiate de A.N.A.F. – D.G.F.P.M.B. – Administraţia Finanţelor Publice Sector 5.

Prin concluziile scrise, pârâta A.N.A.F. a invocat excepţia lipsei 20
calităţii sale procesuale pasive şi, pe cale de consecinţă, respingerea acţiunii ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă, susţinând, în esenţă, că actele contestate au fost emise de D.G.F.P.M.B. (Decizia nr. 363 din 29 octombrie 2008) şi de către A.F.P. Sector 5 (Decizia de impunere nr. 141 din 30 mai 2008 şi raportul de inspecţie fiscală nr. 28.087 din 30 mai 2008).

La termenul de judecată din 27 iunie 2009, reclamanta SC 21
M.D. SRL a solicitat introducerea în cauză a D.G.F.P.M.B. pentru stabilirea cadrului procesual, precizând că înţelege să se judece

în contradictoriu cu pârâta D.G.F.P.M.B., în calitate de emitent al actelor contestate.

22 La acelaşi termen de judecată din 27 iunie 2009, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, în raport cu dispoziţiile art. 132 C.proc.civ., a rămas în pronunţare cu privire la excepţia tardivităţii cererii reclamantei de precizare a cadrului procesual şi cu privire la excepţia lipsei calităţii procesuale pasive invocate de A.N.A.F.

23 Prin sentinţa civilă nr. 2608 din 17 iunie 2009, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a hotărât următoarele:

- a respins, ca tardiv formulată, cererea reclamantei SC M.D. SRL de precizare a cadrului procesual, reţinând că cererea reprezintă o modificare a cadrului procesual şi a fost formulată cu nerespectarea prevederilor art. 132 C.proc.civ. din 1865, după prima zi de înfăţişare, având în vedere că la termenul de judecată anterior din 20 mai 2009 a fost admisă proba cu înscrisuri solicitată chiar de către reclamantă, iar pârâta s-a opus la cererea precizatoare/modificatoare, întrucât a achiesat la poziţia deja exprimată de instanţă prin punerea în discuţie a excepţiei lipsei calităţii procesuale pasive a pârâtei şi soluţionarea cu prioritate a acestei excepţii, a cărei admitere lasă fără obiect cererea reclamantei de precizare/modificare a acţiunii;

- a admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a pârâtei A.N.A.F. şi a respins acţiunea formulată de reclamanta SC M.D. SRL în contradictoriu cu pârâta A.N.A.F., ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă. Pentru a pronunţa această soluţie, instanţa a reţinut că actele administrative a căror anulare se solicită nu au fost emise de către A.N.A.F., ci de către D.G.F.P.M.B. şi A.F.P. Sector 5, astfel că nu există identitate între pârâtă şi persoanele obligate în raportul juridic dedus judecăţii.

24 Împotriva sentinţei civile nr. 2608 din 17 iunie 2009 a Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a declarat recurs reclamanta SC M.D. SRL.

25 Înalta Curte a admis recursul declarat de reclamantă, a dispus casarea sentinţei recurate şi trimiterea cauzei spre rejudecare primei instanţe, pentru următoarele considerente:

Instanța de fond a pronunțat hotărârea recurată cu nesocotirea principiului rolului activ ce îi revine judecătorului conform prevederilor art. 129 alin. (5) C.proc.civ. din 1865, precum și fără a da eficiență dispozițiilor art. 16[1] din Legea nr. 554/2004. 26

Astfel, în virtutea rolului activ ce revine judecătorului, precum și în considerarea sarcinilor ce incumbă instanței de contencios administrativ potrivit dispozițiilor art. 16[1] cu referire la art. 1, art. 2 alin. (1) lit. b) și c), art. 13 din Legea nr. 554/2004, în raport cu cererea reclamantei privind introducerea în cauză a persoanelor cu care aceasta înțelege să se judece în contradictoriu, Curtea de apel avea obligația de a determina cadrul procesual în funcție de actele contestate, de emitentul acestora, de dispozițiile legale care circumstanțiază calitatea procesuală pasivă și de jurisprudența relevantă în materie. De asemenea, Înalta Curte a precizat că, potrivit practicii constante a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în materia contenciosului administrativ este relevantă capacitatea administrativă a instituției publice, în sensul de a emite acte administrative în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public, iar nu faptul că aceasta are sau nu personalitate juridică. Astfel fiind, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ poate fi chemată și poate sta în judecată în nume propriu, chiar dacă nu are personalitate juridică. 27

Pentru aceste motive, Înalta Curte a admis recursul, a casat sentința recurată și a trimis cauza spre rejudecare Curții de Apel București (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2198/2010, www.legalis.ro*). 28

Art. 17. Judecarea cererilor

(1) Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege.

(2) Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

(3) Hotărârile se redactează și se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunțare.

Comentariu

Sumar

1. Unele reguli speciale privind judecata acţiunii în contencios administrativ 1
Jurisprudenţă
1. Necomunicarea concluziilor scrise. Garantarea dreptului la apărare. Celeritate 2

1. Unele reguli speciale privind judecata acţiunii în contencios administrativ

1 Soluţionarea acţiunilor în contenciosul administrativ are loc după regulile Codului de procedură civilă, cu excepţia unor reguli speciale privitoare la **celeritatea judecăţii** şi timbrarea acestor cereri. Astfel, cererile de competenţa instanţelor de contencios administrativ se timbrează[1)] cu o sumă de bani fixă maximă, relativ

---

[1)] Deşi, art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 face trimitere la Legea nr. 146/1997, precizăm că această lege a fost abrogată de O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru (M.Of. nr. 392 din 29 iunie 2013). Această din urmă reglementare legală în vigoare prevede, în art. 16, că: În materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămaţi în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorităţi administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează:

a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoaşterea dreptului pretins, precum şi pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverinţe sau a oricărui altui înscris – 50 lei;

b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită şi repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ – 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei.

În ce priveşte acţiunile privind contractele administrative, taxele judiciare de timbru pentru promovarea acestor acţiuni sunt prevăzute în art. 56 din Legea nr. 101/2016, care are următorul conţinut:

(1) Cererile introduse la instanţele judecătoreşti potrivit prevederilor prezentului capitol se taxează după cum urmează:

a) până la 450.000 lei inclusiv – 2% din valoarea estimată a contractului;

modică, pentru a nu se împiedica accesul la justiție al particularilor în disputele lor cu autoritățile publice. De asemenea, pentru a da eficiență drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, care au fost ignorate de autoritățile publice, acțiunile în contencios administrativ se soluționează de urgență și cu precădere, iar hotărârile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se redactează în termen de 30 de zile[1)] de la pronunțare.

Jurisprudență

1. Necomunicarea concluziilor scrise. Garantarea dreptului la apărare. Celeritate

În argumentarea motivului de casare, recurentul a susținut în esență faptul că instanța a soluționat excepția lipsei de obiect, cu 2

b) între 450.001 lei și 4.500.000 lei inclusiv – 9.000 lei + 0,2% din ceea ce depășește 450.001 lei;

c) între 4.500.001 lei și 45.000.000 lei inclusiv – 18.000 lei + 0,02% din ceea ce depășește 4.500.001 lei;

d) între 45.000.001 lei și 450.000.000 lei inclusiv – 27.000 lei + 0,002% din ceea ce depășește 45.000.001 lei;

e) între 450.000.001 lei și 4.500.000.000 lei inclusiv – 36.000 lei + 0,0002% din ceea ce depășește 450.000.001 lei;

f) peste 4.500.000.001 lei – 45.000 lei + 0,00002% din ceea ce depășește 4.500.000.001 lei.

(2) Cererile neevaluabile în bani formulate potrivit prezentei legi și cele care nu fac obiectul alin. (1) se taxează cu 450 lei.

(3) Prin excepție de la prevederile alin. (1), în cazul în care procedura de atribuire este organizată pe loturi, taxele se raportează la valoarea estimată a fiecărui lot contestat.

(4) Persoana care a formulat cerere potrivit prevederilor prezentului articol poate beneficia, la cerere, de facilități sub formă de reduceri, eșalonări sau amânări pentru plata taxelor judiciare de timbru datorate, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.

[1)] Același termen este prevăzut și pentru redactarea hotărârilor pronunțate în procesele civile [art. 426 alin. (5) C.proc.civ.].

încălcarea dreptului său la apărare, atunci când a luat în considerare susţinerile reclamantului formulate de acesta prin concluzii scrise, ce nu i-au fost comunicate, pentru a-şi formula apărarea.

3 Înalta Curte constată însă faptul că din încheierea din data de 31 august 2009, în care au fost consemnate dezbaterile şi susţinerile părţilor din şedinţa de judecată de la acea dată, încheiere parte integrantă a hotărârii atacate, rezultă că instanţa a trecut la soluţionarea acestei excepţii doar după ce, în prealabil, a pus-o în discuţia părţilor, astfel cum prevăd normele de procedură civilă.

4 În raport cu această realitate, având în vedere totodată şi caracterul urgent al pricinii ce a impus instanţei soluţionarea acesteia cu celeritate, Înalta Curte va reţine netemeinica afirmaţiilor recurentului, în susţinerea acestui motiv de casare, şi aceasta cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu regulile de procedură, „concluziile scrise" ale părţilor nu constituie, în principiu, acte procedurale supuse cerinţei comunicării, iar pe de altă parte nimic nu îl împiedica pe pârât să formuleze, la rândul său, astfel de concluzii prin care să-şi susţină propria înţelegere asupra situaţiei de fapt şi de drept dezbătută în cauză *(I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1605/2010, www.legalis.ro)*.

Art. 18. Soluţiile pe care le poate da instanţa

(1) Instanţa, soluţionând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă.

(2) Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.

(3) În cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

(4) Atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate:

a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;

b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;

d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;

e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

(5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) și alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere.

(6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).

Comentariu

Sumar

1. Limitele puterilor instanței de contencios administrativ 1

Jurisprudență

1. Aviz cu privire la propunerea de numire în funcția de procuror șef. Operațiune administrativă. Control de legalitate pe calea contenciosului administrativ 9
2. Procesul-verbal de constatare privind legalitatea utilizării fondurilor Phare. Natură juridică. Controlul legalității pe calea contenciosului administrativ 30
3. Acțiune prin care se solicită obligarea autorității publice la emiterea unui act normativ. Inadmisibilitate 43
4. Inadmisibilitatea în contenciosul administrativ a acțiunii privind angajarea răspunderii patrimoniale a unui fost funcționar public 49
5. Procedura de obținere a autorizației de punere pe piață a unui produs calificat ca medicament. Acțiune în contencios administrativ având ca obiect recunoașterea calității de medicament a unui produs și a dreptului de a folosi acest produs. Inadmisibilitate 64
6. Motivarea. Condiție de valabilitate a actului administrativ de autoritate 74
7. Competența materială a instanței de contencios. Prorogarea legală de competență nu poate opera împotriva normelor imperative de competență 80

8. Daune morale datorate ca urmare a necomunicării într-un termen rezonabil a răspunsului în cadrul procedurii administrative 83
9. Funcţionar public. Eliberare din funcţie în perioada concediului pentru incapacitate temporară de muncă. Vătămarea unui drept. Daune morale 84
10. Cerere de despăgubire formulată în temeiul art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Condiţii 87
11. Daune morale 89
12. Daune morale. Acţiune separată 91
13. Hotărâre a Plenului CSM privind suspendarea din funcţie a unui judecător. Acţiune în despăgubiri formulată separat şi ulterior acţiunii în anularea actului. Instanţă competentă 95

1. Limitele puterilor instanţei de contencios administrativ

1 Potrivit art. 22 alin. (6) C.proc.civ., judecătorul trebuie să se pronunţe asupra a tot ceea ce s-a cerut, fără însă a depăşi limitele învestirii, în afară de cazurile în care legea ar dispune altfel.

2 Pornind de la aceste dispoziţii procedurale de principiu, instanţa de contencios administrativ se poate pronunţa numai asupra obiectului acţiunii cu care a fost învestită.

3 Astfel, potrivit art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, **instanţa va putea dispune, după caz:**

- anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ atacat, care poate fi un act de autoritate sau un contract administrativ;
- obligarea autorităţii publice la emiterea unui act administrativ de autoritate, la eliberarea unui alt înscris sau la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative;
- obligarea autorităţii publice la executarea unui act administrativ unilateral (de autoritate);
- obligarea la executarea unui contract administrativ;
- obligarea autorităţii publice pârâte la încheierea unui contract administrativ, suplinind, când interesul public o cere, consimţământul uneia dintre părţi;

4 Dispoziţiile art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prevăd şi posibilitatea aplicării unei penalităţi pentru fiecare zi de întârziere în

executarea unor hotărâri ale instanţelor de contencios administrativ, însă, în opinia noastră, aceste dispoziţii au fost abrogate expres indirect[1)] prin noul Cod de procedură civilă. Astfel, art. 907 C.proc.civ. prevede că pentru neexecutarea obligaţiilor de a face şi de a nu face, cum este şi cazul obligaţiilor stabilite prin aceste hotărâri judecătoreşti, nu se pot acorda daune cominatorii[2)]. Acelaşi Cod de procedură civilă prevede în art. 906 alin. (1)[3)] că debitorul

---

[1)] Abrogarea a avut loc prin art. 83 lit. k) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, care prevede că la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă se abrogă orice alte dispoziţii contrare, chiar dacă sunt cuprinse în legi speciale.

[2)] Daunele cominatorii au fost definite ca fiind „sumele de bani pe care debitorul unei obligaţii de a face sau de a nu face este obligat, prin hotărâre judecătorească, să le plătească creditorului pentru fiecare zi de întârziere, până la executarea în natură a obligaţiilor sale" (*M. Duţu*, op. cit., p. 285-286).

[3)] Textul art. 906 C.proc.civ. (Aplicarea de penalităţi) este următorul: „(1) Dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviinţare a executării debitorul nu execută obligaţia de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalităţi, de către instanţa de executare.

(2) Când obligaţia nu este evaluabilă în bani, instanţa sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părţilor, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligaţiei prevăzute în titlul executoriu.

(3) Atunci când obligaţia are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută la alin. (2) poate fi stabilită de instanţă între 0,1% şi 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligaţiei.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalităţii debitorul nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere definitivă, dată cu citarea părţilor.

(5) Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestaţiei la executare, dacă debitorul execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu şi dovedeşte existenţa unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării.

(6) Încheierea dată în condiţiile alin. (4) este executorie".

poate fi obligat la plata de penalităţi pentru întârzierea executării acestor obligaţii numai în faza executării silite, de către instanţa de executare.

5 Potrivit alin. (6) al art. 18 din Legea nr. 554/2004, la cererea părţii interesate, instanţa va putea stabili un termen de executare a obligaţiilor stabilite prin hotărârea judecătorească, sub sancţiunea plăţii unei amenzi[1)] de către conducătorul autorităţii publice pârâte pentru fiecare zi de întârziere în executarea acestor obligaţii. Considerăm că, deşi nu mai prevede sancţiunea amenzii ca mijloc de constrângere a debitorului la executarea obligaţiilor de a face sau a nu face, instituind alte modalităţi[2)] de punere în executare a acestor obligaţii, noul Cod de procedură civilă nu a abrogat dispoziţiile din partea finală a alin. (6) al art. 18 din Legea nr. 554/2004 care prevăd obligarea conducătorului autorităţii publice la plata unei amenzi pentru întârzierea executării hotărârii instanţei de contencios administrativ. În acest sens, aducem argumentul că dispoziţiile art. 18 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 fac trimitere la dispoziţiile

---

[1)] Cuantumul amenzii este prevăzut de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, şi anume de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere.

[2)] În acest sens, a se vedea art. 904 C.proc.civ. (Executarea obligaţiei de a face), art. 905 C.proc.civ. (Executarea obligaţiei de a nu face), precum şi art. 906 C.proc.civ. (Aplicarea de penalităţi).

Astfel, textul art. 904 C.proc.civ. are următorul conţinut: „Dacă debitorul refuză să îndeplinească o obligaţie de a face cuprinsă într-un titlu executoriu, în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviinţare a executării, creditorul poate fi autorizat de instanţa de executare, prin încheiere executorie, dată cu citarea părţilor, să o îndeplinească el însuşi sau prin alte persoane, pe cheltuiala debitorului".

Textul art. 905 C.proc.civ. are următorul conţinut: „*(1)* Dispoziţiile prevăzute în prezenta secţiune sunt aplicabile în mod corespunzător şi în cazul când titlul executoriu cuprinde o obligaţie de a nu face. *(2)* Creditorul va putea cere instanţei de executare să fie autorizat, prin încheiere executorie, dată cu citarea părţilor, să desfiinţeze el însuşi sau prin alte persoane, pe cheltuiala debitorului, lucrările făcute de acesta împotriva obligaţiei de a nu face".

Textul art. 906 C.proc.civ. a fost redat *supra*.

art. 24 alin. (2)[1] din aceeaşi lege care stabilesc cuantumul amenzii, iar aceste din urmă dispoziţii legale nu au fost abrogate, ci doar modificate de Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, care a păstrat sancţiunea civilă a amenzii pentru neexecutarea hotărârilor instanţei de contencios administrativ.

Revenind la soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de **6**
contencios administrativ, continuăm cu:

- obligarea autorităţii publice pârâte la plata de despăgubiri materiale sau (şi) morale solicitate de reclamant pentru prejudiciile suferite de acesta prin actul nelegal sau refuzul nejustificat al autorităţii publice, dacă un asemenea prejudiciu s-a produs;

- în fine, instanţa de contencios administrativ se poate pronunţa asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului sau refuzului atacat de reclamant dacă autoritatea publică pârâtă le invocă în apărarea sa, iar reclamantul contestă legalitatea acestora.

Acest demers al instanţei de contencios administrativ reprezintă **7**
o variantă a controlului indirect de legalitate, dar şi o activitate de apreciere a probelor cu înscrisuri, invocate şi depuse de părţile din proces, pe care instanţa nu le va lua în considerare, dacă sunt nelegale, pentru că nu au nicio forţă probantă.

Observăm însă că, potrivit dispoziţiilor art. 18 alin. (2) din **8**
Legea nr. 554/2004, în situaţia în care acţiunea în anulare a fost

---

[1] Art. 24 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat integral prin pct. 1 al art. IV din Legea nr. 138/2014 (M.Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014), iar conţinutul alin. (2) al acestui articol de lege se regăseşte în alin. (3) şi este următorul: „La cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate, instanţa de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 905 din Codul de procedură civilă"(devenit art. 906 după republicarea din 10 aprilie 2015 a acestui act normativ).

promovată de autoritatea emitentă a actului [potrivit art. 1 alin. (6)], operaţiunile administrative care au stat la baza emiterii actului dedus judecăţii sunt exceptate de la acest control judecătoresc indirect. Din examinarea acestor dispoziţii legale rezultă că în cadrul acţiunii în anulare promovate de autoritatea emitentă, legalitatea actului administrativ nu va fi analizată de către instanţa de judecată prin prisma formalităţilor procedurale care au stat la baza emiterii actului, ci prin raportare la celelalte condiţii de valabilitate[1]: competenţa autorităţii emitente, conformitatea actului cu conţinutul legii şi conformitatea actului cu scopul legii (interesul public).

Jurisprudenţă

1. Aviz cu privire la propunerea de numire în funcţia de procuror şef. Operaţiune administrativă. Control de legalitate pe calea contenciosului administrativ

9 Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, reclamantul R.T.A. a solicitat, în contradictoriu cu pârâta D.I.I.C.O.T., anularea Hotărârii Colegiului de Conducere al autorităţii pârâte prin care a fost acordat avizul cu privire la propunerea de numire în funcţia de procuror şef al B.C.I.V. din cadrul Parchetului de pe lângă I.C.C.J. – D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală.

10 Totodată, a solicitat, în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării actului administrativ atacat până la soluţionarea în fond a acţiunii principale.

11 Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a admis excepţia inadmisibilităţii cererii de suspendare a executării actului atacat şi, în consecinţă, a respins această cerere, ca inadmisibilă. Totodată, a respins cererea de anulare a hotărârii Colegiului de conducere a D.I.I.C.O.T. formulată de reclamant, ca nefondată.

---

[1] Pentru detalii, în legătură cu condiţiile de valabilitate a actelor administrative de autoritate, a se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, op. cit., p. 194-206.

Pentru a pronunța această soluție, Curtea de apel a reținut, în esență, următoarele: 12

Referitor la excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării actului atacat, prima instanță a avut în vedere că prin sentința nr. 649 din 31 ianuarie 2011 Curtea de Apel București a respins cererea de suspendare a executării aceluiași act emis de D.I.I.C.O.T. a cărui suspendare și anulare se solicită în prezenta cauză, caz în care sunt aplicabile dispozițiile art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, potrivit cu care nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive. 13

Pe fondul cauzei, prima instanță a reținut că reclamantul a solicitat anularea Hotărârii Colegiului de conducere al D.I.I.C.O.T. prin care a fost avizată favorabil candidatura unui alt procuror, A.A. și, în consecință, a fost respinsă candidatura sa depusă pentru numirea în funcția de procuror șef al B.C.I.V. din cadrul D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală. Prima instanță a reținut, din înscrisurile aflate la dosar, că la hotărârea atacată este legală, fiind respectată procedura prevăzută de lege. 14

Împotriva acestei hotărâri a formulat recurs reclamantul, care a fost respins ca nefondat de Înalta Curte. 15

Astfel, referitor la soluția dată cererii de suspendare a actului în litigiu, care a fost respinsă ca inadmisibilă, instanța de recurs constată că recursul este nefondat. 16

Astfel, potrivit art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, „nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive". 17

Or, în cauză, recurentul-reclamant formulase două cereri de suspendare a Hotărârii Colegiului de conducere D.I.I.C.O.T., dintre care una fusese soluționată anterior, prin sentința civilă nr. 649 din 31 ianuarie 2012 pronunțată în dosarul nr. 10258/2/2011 al aceleiași Curți de apel. 18

Referitor la fondul cauzei, instanța de recurs a reținut că criticile recurentului nu sunt în măsură să justifice o altă soluție în cauză. 19

Astfel, în cauză, prin Hotărârea nr. 350 din 5 decembrie 2011 a C.S.M., Secția pentru procurori, procurorul A.A. a fost numit în 20

funcţia de procuror-şef al B.C.I.V. din cadrul D.I.I.C.O.T. – Structura centrală, pe o perioadă de 3 ani, începând cu data de 5 decembrie 2011.

21 În considerentele hotărârii se reţine că pentru ocuparea funcţiei respective de conducere, la D.I.I.C.O.T. – Structura centrală au fost depuse două candidaturi, procurorul R.T.A. şi procurorul A.A., iar în şedinţa din data de 6 octombrie 2011, Colegiul de conducere al D.I.I.C.O.T. a acordat aviz favorabil celei de-a doua candidaturi şi aviz nefavorabil pentru candidatura recurentului-reclamant.

22 Într-adevăr, reţinând că Hotărârea din data de 6 octombrie 2011 adoptată de Colegiul de conducere al D.I.I.C.O.T. este un act administrativ producător de efecte juridice şi respingând ca neîntemeiată cererea de anulare, instanţa de fond a interpretat în mod greşit/nelegal natura juridică a actului respectiv.

23 În cauză, Hotărârea nr. 350 din 5 decembrie 2011 a C.S.M., Secţia pentru procurori, s-a întemeiat/a avut la bază Hotărârea din data de 6 octombrie 2011 a Colegiului de conducere al D.I.I.C.O.T. prin care a fost acordat aviz nefavorabil recurentului-reclamant şi, respectiv, aviz favorabil celei de-a doua candidaturi, procurorul A.A. fiind numit în funcţia de conducere vacantă.

24 Deci, cu alte cuvinte, Hotărârea Colegiului de conducere al D.I.I.C.O.T. a contribuit/a fundamentat adoptarea actului administrativ producător de efecte juridice: Hotărârea nr. 350/2011 a C.S.M., Secţia pentru procurori, prin care s-a realizat numirea în funcţia respectivă de conducere, primul act având natura juridică a unei operaţiuni administrative/act pregătitor, în raport cu cel de-al doilea act, singurul care are natura unui act juridic administrativ producător al efectului juridic urmărit: ocuparea funcţiei de conducere vacante.

25 Or, potrivit prevederilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, instanţa de contencios competentă să verifice legalitatea actului administrativ atacat, se poate pronunţa şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.

26 Altfel spus, operaţiunile administrative nu pot forma obiect al controlului de legalitate decât împreună cu actul administrativ la baza emiterii căruia au stat, neputând fi atacate separat.

Totuși, în cauză, nu rezultă că recurentul-reclamant justifică un interes ca cererea de anulare a Hotărârii Colegiului de conducere D.I.I.C.O.T. din data de 6 octombrie 2011 să-i fie respinsă ca inadmisibilă. 27

În sfârșit, instanța de recurs constată că acordarea/neacordarea avizului prin Hotărârea Colegiului de conducere al D.I.I.C.O.T. din data de 6 octombrie 2011 s-a făcut cu respectarea prevederilor legale în materie, la care a făcut referire și instanța de fond, respectiv art. 1 lit. a) pct. 4 din Hotărârea nr. 93/2005 a C.S.M., Secția pentru procurori, adoptată în conformitate cu prevederile art. 49 alin. (9) și art. 55 din Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor, precum și art. 21 alin. (1), (3), (4) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea nr. 193/2006 a Plenului C.S.M., adoptată în temeiul art. 48 alin. (9) și art. 49 alin. (9) din Legea nr. 303/2004. 28

În concluzie, având în vedere considerentele prezentate mai sus, Înalta Curte a respins recursul ca nefondat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 140/2014, www.legalis.ro*). 29

2. Procesul-verbal de constatare privind legalitatea utilizării fondurilor Phare. Natură juridică. Controlul legalității pe calea contenciosului administrativ

În speță, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor a chemat în judecată Curtea de Conturi a României, solicitând anularea procesului-verbal de constatare și a adresei nr. PV1. din 29 septembrie 2008 prin care s-a dispus în sarcina reclamantului atât plata către bugetul de stat a sumei de 2.008.821,7 euro, cât și obligarea ministerului la întreprinderea de măsuri în vederea recuperării altor sume de bani. 30

Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, a admis acțiunea și a dispus anularea procesului-verbal de constatare privind legalitatea utilizării sumelor acordate de B.E.I. pentru finanțarea programului de dezvoltare a infrastructurii în orașele mici și mijlocii din România. 31

32 Recursul declarat de Curtea de Conturi a României a fost admis de I.C.C.J., Secţia contencios administrativ şi fiscal, care a casat sentinţa şi a trimis cauza spre rejudecare la aceeaşi instanţă, cu motivarea că nu a fost analizată natura juridică a procesului-verbal de constatare, iar prima instanţă a omis să se pronunţe asupra cererii de anulare a adresei nr. A1. din 29 septembrie 2008.

33 În fond după casare, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a respins excepţia inadmisibilităţii petitului privind anularea procesului-verbal de constatare şi a admis în parte acţiunea, anulând integral adresa nr. A1. din 29 septembrie 2008 şi în parte procesul-verbal de constatare, în ceea ce priveşte constatările preluate în adresa menţionată.

34 Pentru a pronunţa această hotărâre, instanţa de fond a reţinut că doar adresa nr. A1./2008 întruneşte caracteristicile unui act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004, stabilind măsuri concrete pentru remedierea unor deficienţe, procesul-verbal de constatare constituind un act preparator care, stând la baza emiterii acelei adrese, poate fi supus controlului de legalitate odată cu actul final.

35 Împotriva sentinţei a declarat recurs Curtea de Conturi a României, criticând-o pentru nelegalitate şi netemeinicie.

36 Astfel, pârâta a învederat că instanţa de fond a procedat greşit respingând excepţia inadmisibilităţii capătului de cerere privind anularea procesului-verbal de constatare care, neproducând efecte juridice sub aspectul stabilirii de obligaţii în sarcina reclamantului, nu poate fi supus cenzurii instanţei de contencios administrativ.

37 De altfel, a arătat pârâta, însăşi instanţa se contrazice reţinând că, deşi procesul-verbal nu constituie un act administrativ în sensul art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004, are posibilitatea de a se pronunţa asupra legalităţii conţinutului actului.

38 Analizând actele şi lucrările dosarului, Înalta Curte constată că recursul este nefondat, urmând a fi respins ca atare.

39 Astfel, susţinerea pârâtei privind greşita respingere a excepţiei inadmisibilităţii petitului privind anularea procesului-verbal de constatare nu poate fi primită, în raport de dispoziţiile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora instanţa de contencios

administrativ învestită cu verificarea legalității unui act administrativ este abilitată să se pronunțe subsecvent și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii acestuia.

În cauză, cum bine a reținut instanța de fond, actul administrativ producător de efecte juridice, astfel cum este definit prin art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, este adresa nr. A1. din 29 septembrie 2008 însă, cum acest înscris a fost precedat de procesul-verbal de constatare în discuție emis la 25 august 2008 în care a fost consemnat rezultatul verificării legalității utilizării împrumutului acordat de B.E.I. și s-a reținut existența unor abateri financiar-contabile, în mod corect s-a procedat la extinderea controlului de legalitate asupra acestui act ce a stat la baza măsurilor dispuse de Curtea de Conturi prin adresa menționată. 40

Curtea nu poate primi nici criticile formulate de pârâtă referitor la fondul litigiului, soluția pronunțată de instanța de fond fiind legală și temeinică. 41

Pentru aceste motive, Înalta Curte respinge recursul declarat de Curtea de Conturi a României (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 823/2014, www.legalis.ro*). 42

3. Acțiune prin care se solicită obligarea emiterea unui act normativ. Inadmisibilitate

În cauză, reclamantul s-a adresat Curții de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, solicitând obligarea pârâților Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Apărării Naționale, să actualizeze cuantumul despăgubirilor prevăzute la art. 13 alin. (4) din Legea nr. 44/1994 și art. I pct. 3 din Legea nr. 303/2007, respectiv „cuantumul despăgubirilor se suportă din bugetul de stat și se actualizează anual prin hotărâre a Guvernului". 43

Prima instanță a respins această acțiune ca inadmisibilă, arătând că instanțele judecătorești nu au competența să completeze actele normative cu norme create pe cale judiciară. Atributul instanței este să aplice legea, nu să o creeze, astfel că acțiunea prin care se solicită 44

obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act normativ este inadmisibilă, iar reclamantul foloseşte acţiunea în contencios administrativ, dar nu în scopul pentru care a fost edictată (revocarea unui act administrativ care îl vatămă pe reclamant sau obligarea la soluţionarea unei cereri de natură administrativă), ci într-un scop care depăşeşte limitele unei acţiuni în contencios administrativ: emiterea unui act cu caracter normativ, emitere ce stă în competenţa Guvernului ca organ executiv.

45 Înalta Curte a admis recursul reclamantei declarat împotriva sentinţei primei instanţe, dispunând casarea sentinţei atacate şi trimiterea cauza spre rejudecare aceleiaşi instanţe, pentru următoarele considerente:

46 Prin acţiunea în contencios administrative, reclamantul s-a plâns de refuzul nejustificat al celor trei pârâţi, cărora li s-a adresat cu petiţii, de respectare a prevederilor art. 13 alin. (4) din Legea nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum şi unele drepturi ale invalizilor şi văduvelor de război, solicitând în consecinţă obligarea pârâţilor „să ia măsuri de actualizare a cuantumului despăgubirilor şi să actualizeze anual prin hotărâre a Guvernului, aşa cum precizează dispoziţiile art. 13 alin. (4) din Legea nr. 303/2007".

47 Or, prin raportare la petitul acţiunii în contencios administrativ, neclar, confuz şi imprecis, şi la probatoriul administrat în cauză, se constată că prima instanţă, pentru a fi în măsură să soluţioneze în mod temeinic excepţiile procesuale invocate de pârâţi, inclusiv cea vizând inadmisibilitatea acţiunii, avea obligaţia determinării corecte, în prealabil, a cadrului procesual al pricinii (obiect, cauză juridică, părţi), cu atât mai mult cu cât în recurs s-a învederat de către reclamant că obiectul acţiunii l-a constituit nu cererea de obligare a celor trei ministere la emiterea unui act normative, ci cererea de obligare a implicării pârâtelor să acţioneze în sensul de a propune (de a lua măsuri) la nivelul sesizării Guvernului asupra necesităţii actualizării cuantumului despăgubirilor veteranilor de război cărora le-au fost acordate ordine şi medalii pentru fapte de arme săvârşite pe câmpul de luptă.

Înalta Curte a reținut că prima instanță, pronunțând sentința atacată, a nesocotit prevederile referitoare la rolul activ al judecătorului, care stabilesc că privitor la situația de fapt și motivarea în drept pe care părțile le invocă în susținerea pretențiilor și apărărilor lor, judecătorul este în drept să le ceară acestora să prezinte explicații, oral sau în scris, precum și să pună în dezbaterea lor orice împrejurări de fapt ori de drept, și, respectiv, că judecătorii au îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1141/2014, www.legalis.ro*). 48

4. Inadmisibilitatea în contenciosul administrativ a acțiunii privind angajarea răspunderii patrimoniale a unui fost funcționar public

În speță, Tribunalul Brașov a admis excepția inadmisibilității cererii, invocată din oficiu, și a respins cererea formulată de reclamanta P.L.F. în contradictoriu cu pârâtul F.I.V. 49

Pentru a pronunța această soluție, instanța a reț... că, în urma controlului efectuat de Curtea de Conturi, s-a impus reclamantei obligația de a lua măsuri pentru stabilirea întinderii prejudiciilor cauzate bugetului local prin plata fără bază legală în anii 2011-2013, precum și în continuare către funcționarii publici și personalul contractual a sporului de dispozitiv în cuantum de 25% din salariul de bază, a sporului de confidențialitate în cuantum de 3-20% din salariul de bază și a sumelor compensatorii de natura indemnizației de hrană, drepturilor pentru menținerea sănătății și securității muncii, respectiv sporului pentru condiții periculoase sau vătămătoare, sporului de fidelitate și sporului de suprasolicitare neuropsihică și recuperarea acestora.

Măsurile dispuse de Curtea de Conturi au fost menținute conform sentinței civile nr. 5687/CA/2013 a Tribunalului Brașov și deciziei civile nr. 1773/10.6.2014 a Curții de Apel Brașov. 51

52 Astfel, reclamanta a calculat în sarcina pârâtului sumele pretinse prin acţiune, cu titlu de drepturi salariale încasate necuvenit în anul 2009-2010 şi majorări de întârziere aferente până la data de 1 septembrie 2014.

53 În cauză, reclamanta a recunoscut că pârâtului i-a încetat raportul de serviciu şi astfel nu dispune de posibilitatea aplicării art. 85 din Legea nr. 188/1999 pentru stabilirea răspunderii patrimoniale a fostului funcţionar public.

54 Instanţa a reţinut că atunci când funcţionarul public nu se mai află în raport de serviciu cu autoritatea sau instituţia publică prejudiciată, angajarea răspunderii patrimoniale, calificate generic în art. 75 şi art. 84 din Legea nr. 188/1999 ca fiind o răspundere civilă, nu poate fi făcută decât pe calea de drept comun a antrenării răspunderii civile delictuale, conform prevederilor cuprinse în Codul civil.

55 Obiectul acţiunii în contencios administrativ privind răspunderea materială a fostului funcţionar public nu îl poate constitui decât o decizie ori ordin de impunere, emise în baza art. 84 sau art. 85 din Legea nr. 544/2004. Dacă o atare dispoziţie nu a fost emisă, calea de reparare a pagubei este acţiunea civilă în pretenţii.

56 Soluţia se impune faţă de dispoziţiile art. 18 alin. (1) şi (3) coroborate cu cele ale art. 19 din Legea nr. 554/2004 din care rezultă cu claritate că cererea de despăgubire este subsecventă anulării unui act administrativ.

57 Inadmisibilitatea acţiunii în contencios administrativ nu se confundă cu lipsa competenţei materiale a instanţei de contencios administrativ, pentru a se justifica declinarea unor cereri inadmisibile în regimul Legii nr. 554/2004 către instanţele civile.

58 Instanţa urmează să verifice dacă cererea întemeiată în materie administrativă se circumscrie ori nu acesteia, verificare ce nu poate interveni decât după reţinerea competenţei, operaţiune care impune numai examinarea unor aspecte formale ale cererii.

59 În măsura în care reclamanta şi-a fundamentat acţiunea pe calitatea pârâtului de funcţionar public şi a dezvoltat condiţiile atragerii răspunderii patrimoniale a acesteia pe fapta de încasare necuvenită ca funcţionar a unor drepturi salariale, cererea sa nu este

fundamentată pe regimul răspunderii civile de drept comun, ci pe răspunderea patrimonială a funcționarului public.

Niciunde în cuprinsul cererii reclamanta nu a arătat că înțelege 60
să-și fundamenteze acțiunea pe o răspundere civilă de drept comun, ci, din contră, pe o răspundere specială.

Or, instanța este ținută de obiectul, cauza și motivele cererii de 61
chemare în judecată, neputându-le schimba din oficiu, chiar dacă aceasta ar fi în interesul reclamantei.

Neîntrunirea unei condiții esențiale de admisibilitate a sesizării 62
instanței de contencios administrativ nu poate atrage declinarea competenței ci respingerea ca atare a cererii, fără vreo autoritate de lucru judecat, tocmai pentru respectarea principiului disponibilității.

În consecință, tribunalul va admite excepția invocată din oficiu 63
și va respinge acțiunea ca inadmisibilă în contencios administrativ, aceasta fiind și orientarea jurisprudențială actuală (Minuta Întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții Secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la I.C.C.J. și curțile de apel, Suceava, 23-24 octombrie 2014, pct. 8) (*Trib. Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 364/2015, portal.just.ro*).

5. Procedura de obținere a autorizației de punere pe piață a unui produs calificat ca medicament. Acțiune în contencios administrativ având ca obiect recunoașterea calității de medicament a unui produs și a dreptului de a folosi acest produs. Inadmisibilitate

În speță, reclamanta SC M.S. SA a solicitat în contradictoriu 64
cu pârâta Agenția Națională a Medicamentului și Dispozitivelor Medicale (A.N.M.D.M.), să se constate dreptul acesteia de a folosi, în cadrul contractelor cu spitalele, produsul medicamentos 093 (oxigen medicinal de puritate 93%) ca medicament, drept ce implică și posibilitatea aplicării unei cote TVA reduse de 9%, cu mențiunea că, urmare a diligentelor întreprinse, Agenția, prin președintele său contestă dreptul reclamantei de a folosi 093 ca medicament de uz uman, așa cum reiese din adresa din 28 aprilie 2011.

65 Reclamanta a formulat precizare a acţiunii introductive, solicitând anularea actului administrativ constând în adresa din 28 aprilie 2011 emisă de A.N.M.D.M. menţinută prin adresa din 21 mai 2011 şi să se constate dreptul reclamantei de a folosi în cadrul contractelor cu spitalele, produsul medicamentos 093 ca medicament.

66 Prin sentinţa nr. 3360 din 4 noiembrie 2013, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a admis excepţia inadmisibilităţii şi a respins cererea formulată de reclamantă ca inadmisibilă şi, totodată, a respins ca neîntemeiată cererea formulată de reclamantă privind anularea adresei din 28 aprilie 2011 emisă de către pârâtă.

67 Împotriva hotărârii instanţei de fond a declarat recurs reclamanta SC M.S. SA, criticând-o pentru nelegalitate şi netemeinicie, recursul fiind respins ca nefondat de Înalta Curte.

68 Înalta Curte a constatat că prima instanţă a analizat corect obiectul acţiunii astfel cum a fost formulat şi precizat, respectiv atât cererea privind obligarea intimatei să recunoască calitatea de medicament a produsului 093 şi dreptul recurentei de a folosi în cadrul contractelor cu spitalele produsul în cauză, ca medicament, cât şi cererea având ca obiect anularea adresei din 28 aprilie 2011.

69 În cauză, Înalta Curte a reţinut că instanţa de fond a soluţionat acţiunea atât pe excepţia inadmisibilităţii privind primul capăt al cererii cât şi pe fond, prin aprecierea legalităţii răspunsului prin adresa din 28 aprilie 2011.

70 În mod corect, instanţa de fond a apreciat ca fiind inadmisibilă cererea având ca obiect obligarea intimatei să recunoască calitatea de medicament pentru produsul 093, precum şi dreptul recurentei de a folosi în cadrul contractelor cu spitalele acest produs. Această cerere este inadmisibilă atât în raport cu dispoziţiile art. 8 din Legea nr. 554/2004, cât şi în raport de soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa potrivit art. 18 din Legea nr. 554/2004. Instanţa de contencios administrativ nu poate soluţiona cererea recurentei având acest obiect în condiţiile în care nu există o decizie administrativă de respingere a autorizaţiei ca medicament a produsului solicitat, inclusiv cu privire la obţinerea unei autorizaţii de punere pe piaţă a acestui medicament.

În ceea ce priveşte solicitarea de anulare a adresei din 28 aprilie 2011, în mod corect prima instanţă a respins-o ca neîntemeiată. În cauză, adresa de răspuns contestată nu reprezintă un refuz nejustificat de soluţionare a unei cereri în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, în condiţiile în care recurenta nu a probat existenţa unui drept recunoscut de lege vătămat prin adresa contestată emisă legal în raport de dispoziţiile Legii nr. 95/2006 în ceea ce priveşte atribuţia autorităţii de a se pronunţa asupra cererii reclamantei. 71

Faptul că un anumit produs este menţionat în Farmacopeea Europeană ca nefiind supus autorizării de punere pe piaţă şi este calificat ca fiind medicament de uz uman nu înlătură aplicarea legislaţiei naţionale, respectiv a dispoziţiilor Legii nr. 95/2006 privind calificarea şi autorizarea ca medicament a respectivului produs în România. 72

Faţă de cele expuse mai sus, Curtea va respinge recursul ca nefondat, menţinând ca legală şi temeinică sentinţa pronunţată de instanţa de fond (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 515/2015, www.legalis.ro*). 73

6. Motivarea. Condiţie de valabilitate a actului administrativ de autoritate

Unul dintre principiile dreptului la o bună administraţie este cel al motivării actului administrativ unilateral individual emis de o autoritate publică, iar amploarea şi detalierea motivării depind de natura actului adoptat şi de circumstanţele fiecărui caz. 74

Nu este legală decizia primei instanţe de anulare a fişei de evaluare a reclamantului pentru că nu cuprinde o motivare a punctajului acordat pentru indicatorii şi subindicatorii stabiliţi conform O.M.J. nr. 2792/C/2004 şi pentru că nu au fost indicate împrejurări concrete care să justifice neacordarea punctajului maxim ori care să evidenţieze eventualele carenţe contestate în activitatea celui evaluat. 75

În acest sens, Instanţa Supremă a decis că fişa de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici a fost completată conform modelului standard cuprins în O.M.J. 76

nr. 2792/C/2004, care nu a fost anulat de instanţa de contencios administrativ, este în vigoare şi produce efecte juridice.

77 Or, prevederile O.M.J. nr. 2792/C/2004 nu obligă la motivarea fiecărui calificativ în parte, permiţând astfel să se facă referiri la documentele care au stat la baza acordării punctajului.

78 Competenţa acordării în concret a punctajului revine numai autorităţii publice, iar instanţa de judecată nu poate interveni în sensul precizării unui alt punctaj, instanţa putând să verifice numai respectarea procedurii de evaluare a funcţionarului public cu statut special.

79 Prin urmare, dat fiind că O.M.J. nr. 2792/C/2004 nu cuprinde în mod expres obligaţia motivării fiecărui calificativ nu se poate reţine nulitatea/anularea fişei de evaluare pe acest motiv (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 314/2013, www.legalis.ro*).

7. Competenţa materială a instanţei de contencios. Prorogarea legală de competenţă nu poate opera împotriva normelor imperative de competenţă

80 Din conţinutul prevederilor art. 1 din Legea nr. 554/2004 rezultă că obiectul unei acţiuni în contencios administrativ este limitat strict la următoarele aspecte: anularea actului administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate.

81 Instanţa de contencios administrativ, admiţând acţiunea în anularea unui act administrativ, nu se poate pronunţa şi asupra unor aspecte accesorii cererii principale, ce nu cad în competenţa sa strictă de soluţionare, prorogarea legală de competenţă prevăzută de art. 17 C.proc.civ. neputând opera împotriva regulilor imperative de competenţă.

82 Astfel, capătul de cerere privind radierea din cartea funciară a dreptului de proprietate asupra imobilului ce face obiectul deciziei atacate în contencios administrativ şi intabulare a dreptului respectiv în favoarea reclamantului nu poate fi soluţionat de instanţa de contencios administrativ, aceasta fiind datorare să dispună disjungerea acestui petit şi trimiterea spre soluţionare la instanţa

de drept civil – căreia îi revine competența materială (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4656/2009, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2010*).

8. Daune morale datorate ca urmare a necomunicării într-un termen rezonabil a răspunsului în cadrul procedurii administrative

Chiar dacă solicitarea a fost soluționată pozitiv, necomunicarea culpabilă a răspunsului într-un termen rezonabil către persoana solicitantă, prin prejudiciul direct cauzat acesteia, îndreptățește acordarea de despăgubiri sub forma daunelor morale, în temeiul dispozițiilor art. 998 C.civ. din 1864 (actualmente art. 1357 C.civ. – *n.n.*) (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4282/2005, www.legalis.ro*). 83

9. Funcționar public. Eliberare din funcție în perioada concediului pentru incapacitate temporară de muncă. Vătămarea unui drept. Daune morale

Potrivit prevederilor art. 35 (actualmente art. 36 – *n.n.*) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, în perioada concediului de boală, raportul de serviciu nu poate înceta și nu poate fi modificat decât din inițiativa funcționarului public în cauză. 84

În speță, faptul că, ulterior anulării de către instanță a actului administrativ prin care s-a dispus încetarea raportului de serviciu al recurentului-reclamant în perioada concediului pentru incapacitate temporară de muncă, intimatul-pârât, emitent al actului administrativ, nu a pus în executare sentința civilă prin care s-a dispus reîncadrarea funcționarului în funcția deținută anterior reprezintă un comportament abuziv și ilegal, de natură să-i vatăme grav recurentului-reclamant un drept fundamental – dreptul la muncă, cauzându-i și prejudicii de ordin moral, prin atingerea adusă onoarei, prestigiului și demnității ocrotite de lege. 85

86 Cuantumul daunelor morale acordate trebuie să aibă efecte compensatorii, neputând să constituie nici amenzi excesive aplicate intimatului-pârât şi nici venituri nejustificate acordate recurentului-reclamant (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2037/2005, www.scj.ro*).

10. Cerere de despăgubire formulată în temeiul art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Condiţii

87 Cererea de despăgubire pentru vătămarea produsă prin emiterea unui act administrativ nelegal, formulată în temeiul art. 19 din Legea 554/2004, este condiţionată de îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiţii: existenţa unui act administrativ nelegal anulat de instanţă, producerea unui prejudiciu şi dovedirea legăturii de cauzalitate între actul administrativ nelegal şi prejudiciul suferit de reclamant.

88 În lipsa dovedirii legăturii de cauzalitate dintre emiterea actului constatat nelegal şi producerea pretinsului prejudiciu, răspunderea patrimonială a autorităţii publice pârâte nu poate fi angajată (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 5036/2010, www.legalis.ro; B.C. nr. 3/2011*).

11. Daune morale

89 Pentru acordarea daunelor morale, este totuşi nevoie de existenţa unor elemente probatorii adecvate care să permită găsirea unor criterii de evaluare a întinderii acestora, nefiind suficientă libera apreciere a instanţei bazată pe gradul de percepere al acesteia, al universului psihic al fiecărei persoane.

90 Desigur, nu se pot administra probe materiale pentru dovedirea cuantumului daunelor morale, deşi acest lucru nu este exclus, dar se pot şi trebuie administrate probe pentru dovedirea producerii unor suferinţe morale, a impactului concret asupra persoanei vătămate pentru determinarea de la caz la caz a existenţei şi a cuantumului acestora. Aceasta deoarece simplul fapt al anulării actului administrativ nu este de natură a duce la concluzia producerii de vătămări

psihice, iar în cazul în care acestea s-au produs, ele diferă în funcție de elementele ce țin de statutul personal și moral al fiecărui vătămat în drepturi (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 663/2005, www.legalis.ro*).

12. Daune morale. Acțiune separată

Regula este aceea a formulării prin aceeași acțiune a ambelor pretenții, cu scopul de a fi mai lesne apreciate și verificate. Numai pe cale de excepție, și anume în situația în care, la data promovării acțiunii având ca obiect anularea actului administrativ, reclamantul nu cunoaște întinderea prejudiciului suferit, acesta poate promova o cerere separată privind daunele. 91

Reclamantul-recurent avea însă reprezentarea suferințelor sale psihice eventuale, încă de la data introducerii acțiunii vizând anularea Ordinului de sancționare a sa, neexistând niciun motiv ca acestea să se modifice în timp. 92

Introducerea unei acțiuni separate de obligare la plată a daunelor morale se poate explica nu prin necunoașterea și imposibilitatea determinării acestora la momentul promovării primei acțiuni, ci prin nesiguranța recurentului în legalitatea primului său demers și caracterul subsidiar al celei de-a doua acțiuni condiționat de admiterea celei dintâi. 93

În consecință, argumentul primei instanțe referitor la caracterul nefondat al cererii determinat de modul de promovare al acțiunii este corect (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 663/2005, www.scj.ro*). 94

13. Hotărâre a Plenului CSM privind suspendarea din funcție a unui judecător. Acțiune în despăgubiri formulată separat și ulterior acțiunii în anularea actului. Instanță competentă

Legea nr. 317/2004, republicată, prin art. 29 alin. (5) și (7) instituie o procedură specială, în cadrul căreia hotărârile Plenului CSM referitoare la cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor se 95

atacă direct cu recurs la I.C.C.J. – Secţia de contencios administrativ şi fiscal, care judecă în primă şi ultimă instanţă.

96 Acţiunea în despăgubiri formulată pe cale separată pentru prejudiciile provocate prin adoptarea acestor hotărâri este însă de competenţa de soluţionare a Curţii de Apel. Prin stabilirea soluţionării în primă instanţă a unei astfel de cauze în competenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, s-ar ajunge la încălcarea principiului dublului grad de jurisdicţie şi a principiului simetriei juridice (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 819/2008, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2008*).

Art. 19. Termenul de prescripţie pentru despăgubiri

(1) Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în acelaşi timp şi despăgubiri, termenul de prescripţie pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

(2) Cererile se adresează instanţelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).

(2[1]) Dispoziţiile alin. (1) şi (2) se aplică, în mod corespunzător, şi contractelor administrative.

(3) Cererile prevăzute la alin. (2) se supun normelor prezentei legi în ceea ce priveşte procedura de judecată şi taxele de timbru.

Comentariu

Sumar

1. Prescripţia dreptului la acţiunea în despăgubiri 1
2. Instanţa competentă şi procedura de judecată 7
Jurisprudenţă
1. Termenul pentru promovarea acţiunii în despăgubiri pe cale separată 9
2. Acţiune în pretenţii promovată de autoritatea publică şi întemeiată pe plata nedatorată. Necompetenţa instanţei de contencios administrativ 10
3. Interesul soluţionării pe fond a cererii în anularea unui act devenit caduc în timpul procesului. Repararea pagubei în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004 24

4. Acțiune în despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act administrativ nelegal, formulată în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 34

1. Prescripția dreptului la acțiunea în despăgubiri

În cazul în care acțiunea în despăgubiri se promovează odată cu acțiunea principală în contencios subiectiv, termenul de prescripție a dreptului la acțiune este același cu cel prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004 pentru acțiunea principală, adică **6 luni.** 1

Prin excepție, acțiunea în despăgubiri poate fi promovată și separat, după admiterea acțiunii principale, dacă reclamantul nu a cunoscut întinderea prejudiciului la data promovării acțiunii principale. 2

În acest caz, termenul de prescripție a acțiunii în despăgubiri este de **1 an** și curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Această dată[1] va fi stabilită de instanța de contencios administrativ pe baza oricărui mijloc de probă. 3

Întrucât art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 face trimitere, în privința termenului de 1 an, la dispozițiile alin. (2) al art. 11 din aceeași lege, deducem că acest termen este de decădere, nefiind susceptibil de întrerupere și suspendare[2]. 4

Așa fiind, pentru a nu interveni sancțiunea decăderii, reclamantul va promova, dacă este cazul, acțiunea în despăgubiri chiar și înainte de soluționarea acțiunii principale pentru a nu lăsa acest termen să se împlinească. În acest caz, judecata acțiunii în despăgubiri va fi suspendată în baza art. 413 alin. (1) pct. 1 C.proc.civ., care prevede că instanța poate suspenda judecata când dezlegarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența sau inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți. Suspendarea judecății în acest caz este necesară, întrucât acțiunea în despăgubiri, chiar formulată separat, 5

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Determinarea momentului curgerii termenului pentru promovarea pe cale separată a acțiunii în despăgubiri reglementate prin Legea nr. 554/2004, în Dreptul nr. 8/2015, p. 96.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 2548 alin. (1) C.civ.

are caracter accesoriu în raport cu acţiunea principală. Pe cale de consecinţă, soluţia ce va fi dată în acţiunea în despăgubiri va depinde de soluţia pronunţată în acţiunea principală, în sensul că acordarea de despăgubiri este condiţionată de anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu.

6 Deşi, acest text de lege prevede că se aplică şi acţiunilor în despăgubiri izvorâte din contractele administrative, totuşi există şi unele situaţii de excepţie în care dispoziţiile legale generale îşi pierd ori atenuează efectele în favoarea unor dispoziţii speciale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 53 alin. (5) din Legea nr. 101/2016, acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat în cadrul procedurii de atribuire a contractelor de achiziţie publică poate fi promovată numai pe cale separată. Această reglementare specială nu prevede însă termenul în care o asemenea acţiune poate fi promovată şi nici momentul de la care acesta începe să curgă, dispunând doar că „despăgubirile pentru prejudiciul cauzat, printr-un act al autorităţii contractante emis cu încălcarea dispoziţiilor legale în materia achiziţiilor publice, achiziţiilor sectoriale sau concesiunilor ori ca urmare a nesoluţionării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire, se pot acorda numai după anularea actului respectiv ori, după caz, după luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă". În lipsa unei prevederi speciale contrare, rămân însă aplicabile dispoziţiile legii generale, respectiv ale art. 19 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora termenul pentru promovarea acţiunii în despăgubiri este de 1 an de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei produse printr-un act administrativ anulat de instanţa de contencios administrativ.

2. Instanța competentă și procedura de judecată

7 Deşi acest articol de lege nu prevede care este instanţa competentă să soluţioneze acţiunea în despăgubiri, această acţiune este de **competenţa aceleiaşi instanţe care soluţionează sau are competenţa să judece şi acţiunea principală** în contencios administrativ, potrivit principiului *accesorium sequitur principale*.

De asemenea, acţiunea în despăgubiri se soluţionează după aceleaşi reguli de procedură ca şi acţiunea principală în contenciosul administrativ, iar taxa judiciară de timbru este de 10% din valoarea pretinsă, fără a depăşi suma de 300 lei[1]. 8

Jurisprudenţă

1. Termenul pentru promovarea acţiunii în despăgubiri pe cale separată

Funcţionarul public poate solicita, pe cale separată, în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, obligarea autorităţii publice (emitente a actului administrativ prin care a fost eliberat din funcţia publică, act care a fost anulat prin hotărâre judecătorească definitivă) la plata unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate şi recalculate, şi cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat. Termenul de prescripţie pentru introducerea cererii de despăgubire, prevăzut de art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, dată care coincide cu data la care funcţionarul public a cunoscut măsura eliberării din funcţia publică (*Soluţie de principiu adoptată în şedinţa judecătorilor Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi din 19 noiembrie 2012, www.scj.ro*). 9

2. Acţiune în pretenţii promovată de autoritatea publică şi întemeiată pe plata nedatorată. Necompetenţa instanţei de contencios administrativ

Prin cererea adresată Tribunalului Constanţa, Secţia I civilă, reclamanţii Judeţul Constanţa, Consiliul Judeţean Constanţa şi Preşedintele Consiliului Judeţean Constanţa au solicitat obligarea 10

[1] A se vedea art. 16 lit. b) din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru (M.Of. nr. 392 din 29 iunie 2013). Totuşi, taxa de timbru pentru acţiunile în despăgubiri promovate în temeiul art. 53 din Legea nr. 101/2016 se calculează în funcţie de valoarea litigiului, potrivit art. 56 din această lege.

pârâtului la restituirea sumei de 1.130.000 lei, acordată de Consiliul Judeţean Constanţa prin Hotărârile de Consiliu Judeţean nr. 24 din 6 februarie 2012 şi nr. 40 din 27 ianuarie 2011, achitată în cursul anului 2012 prin mai multe ordine de plată.

11 Reclamantul a apreciat că alocarea sumei de 1.130.000 lei cu titlu de finanţare acţiuni sportive reprezintă o plată nedatorată, care trebuie supusă repetiţiunii în vederea evitării îmbogăţirii patrimoniului pârâtei în dauna patrimoniului reclamantei, astfel cum aceste sume au fost reţinute şi individualizate de către Curtea de Conturi în urma controlului efectuat.

12 Secţia I civilă a Tribunalului Constanţa a admis excepţia necompetenţei funcţionale a şi a dispus înaintarea cauzei la Tribunalul Constanţa, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, spre competentă soluţionare.

13 La rândul său, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Tribunalului Constanţa a admis excepţia necompetenţei funcţionale şi a trimis cauza spre competentă soluţionare a Secţiei I civile a aceleiaşi instanţe.

14 În soluţionarea conflictului negativ de competenţă, Curtea de Apel Constanţa a decis că această cauză este de competenţa Secţiei civile a Tribunalului Constanţa pentru următoarele considerente:

15 Obiectul acţiunii vizează recuperarea unor plăţi nelegale făcute din fondurile publice, stabilite ca atare prin acte ale Curţii de Conturi, plăţi efectuate către o persoană juridică de drept privat.

16 Legea finanţelor publice nr. 500/2002 nu stabileşte o anumită modalitate de recuperare a acestor sume, Curtea arătând că legiuitorul a lăsat ca, în funcţie de specificul fiecărui prejudiciu/plată nelegală suportată de bugetul finanţelor publice, recuperarea acestora să se facă prin modalităţile corespunzătoare aflate la dispoziţia instituţiei publice prejudiciate, respectiv: decizii de recuperare emise de Agenţia Naţională pentru Plăţi şi Inspecţie Socială prin agenţiile teritoriale pentru prestaţiile sociale, decizii de imputare sau angajamente de plată dacă prejudiciul/plata nelegală se recuperează de la funcţionarul public sau acţiune civilă pe temeiul dreptului muncii dacă este vorba de personalul contractual, acţiune întemeiată pe

Legea nr. 554/2004 în situația în care recuperarea prejudiciului se face în cadrul răspunderii contractuale de drept administrativ, etc.

Curtea consideră că atunci când acțiunea se întemeiază pe răspun- 17
derea civilă delictuală ori pe principiul îmbogățirii fără justă cauză, iar legea nu prevede în mod expres o anumită formă de recuperare a prejudiciului/plății nelegale din fondurile publice, cauza nu poate fi decât una civilă, de competența instanței de drept comun.

Astfel, s-a arătat că acțiunea de față nu poate fi calificată ca fiind 18
de contencios administrative, întrucât nu se încadrează în normele speciale, derogatorii și de strictă interpretare și aplicare ale Legii nr. 554/2004.

Curtea arată că esențial pentru determinarea naturii de contencios 19
administrativ a litigiului este ca acesta să fie născut din emiterea sau încheierea unui act administrativ, din tăcerea administrativă ori din refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept sau la un interes legitim, pârât fiind în majoritatea cazurilor o autoritate publică propriu-zisă sau asimilată, conform legii. Singurele situații în care pârât poate fi o altă persoană decât o autoritate publică sunt acelea în care fie litigiul este născut dintr-un contract administrativ, fie autoritatea publică emitentă solicită ea însăși anularea actului nelegal.

Se reține astfel că cererile având ca obiect despăgubiri nu 20
pot fi incluse în sfera contenciosului administrativ decât dacă se circumscriu dispozițiilor art. 19, respectiv art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sau dacă pretențiile decurg din refuzul de punere în executare a unui act administrativ prin care se stabilesc anumite drepturi bănești în favoarea părții.

Or, se constată că, în cauză, între părți nu există un contract 21
administrativ care să justifice acționarea în judecată a pârâtului în fața instanței de contencios administrativ, nici nu se atacă un act administrativ de autoritate sau nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către o autoritate publică, ori refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri sau de efectuare a unei operațiuni administrative necesare pentru executarea, respectiv protejarea dreptului sau interesului legitim al reclamantului. De asemenea, acțiunea nu

se întemeiază pe refuzul de executare a unui act administrativ ce are ca obiect acordarea unor sume de bani.

22 În atare situaţie, Curtea a reţinut că prezenta acţiune este o acţiune în pretenţii ce nu se încadrează în niciuna dintre dispoziţiile art. 1 alin. (1), ale art. 2 alin. (1) lit. c), f), h) şi i), ale art. 2 alin. (2) şi ale art. 8 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 554/2004.

23 Pe cale de consecinţă, Curtea constată că raportul juridic dedus judecăţii are natură civilă, nefiind relevantă împrejurarea că reclamanţii constituie autorităţi publice, competenţa de soluţionare a cauzei aparţinând Secţiei civile a Tribunalului Constanţa (*C.A., Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3/2015, jurisprudenţa Legis*).

3. Interesul soluţionării pe fond a cererii în anularea unui act devenit caduc în timpul procesului. Repararea pagubei în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004

24 Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, reclamantul M.E.F. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul C.E.C.C.A.R., anularea Hotărârii nr. 08/115 pentru aplicarea prevederilor art. 7 din O.G. nr. 65/1994 privind organizarea activităţii de expertiză contabilă şi a contabililor autorizaţi.

25 Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, a admis excepţia lipsei de interes invocată din oficiu şi a respins cererea de chemare în judecată ca lipsită de interes.

26 Pentru a hotărî astfel, prima instanţă a reţinut, în esenţă, că hotărârea atacată a devenit caducă, nemaifiind în vigoare şi nemaiproducând efecte juridice ulterior datei de 2 septembrie 2012, când a intrat în vigoare O.G. nr. 23/2012 de modificare a art. 7 din O.G. nr. 65/1994, care a stat la baza hotărârii contestate.

27 Or, a arătat instanţa de fond, interesul, condiţie de exercitare a acţiunii civile, reprezintă folosul practic imediat pe care îl are o parte prin punerea în mişcare a acţiunii judiciare. De asemenea, instanţa de fond a arătat că interesul de a solicita anularea unui

act administrativ cu caracter normativ ulterior ieșirii din vigoare a acestuia subzistă numai în măsura în care se invocă necesitatea înlăturării, în condițiile legii, a unor efecte juridice deja produse de actul atacat, ceea ce, reține instanța de fond, nu este cazul acțiunii de față.

Împotriva sentinței primei instanțe a declarat recurs reclamantul, care a fost admis de Înalta Curte, care a dispus casarea sentinței recurate și trimiterea cauzei spre rejudecarea, pentru considerentele care urmează. 28

Înalta Curte a reținut că instanța de fond, respingând cererea ca lipsită de interes, s-a raportat la dimensiunea procedurală a noțiunii de interes, înțeleasă ca fiind folosul practic urmărit prin promovarea acțiunii în anularea actului administrativ, și nu la noțiunea de interes legitim vătămat, în sensul art. 1 alin. (1) și art. 2 alin. (1) lit. p) și r) din Legea nr. 554/2004. 29

Relativ la cerința interesului, aceea de a fi născut și actual, în acord cu prima instanță, Înalta Curte reține că aceasta trebuie să existe nu numai la declanșarea procedurii judiciare, ci pe tot parcursul procesului, nefiind de conceput ca un demers judiciar să fie inițiat și întreținut, în absența unui interes. 30

În dezacord cu prima instanță, Înalta Curte apreciază că interesul reclamanților în a solicita anularea hotărârilor contestate subzistă întrucât, subsecvent acțiunii în anulare, în ipoteza admiterii acesteia, persoana vătămată beneficiază de un remediu procedural pentru repararea prejudiciului cauzat prin aplicarea actului până la anularea acestuia. Acest remediu este reprezentat de acțiunea în răspundere administrativ-patrimonială, în condițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, acțiune condiționată de existența unei hotărâri judecătorești prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva unui act administrativ nelegal. 31

Prin urmare, chiar în condițiile schimbării circumstanțelor care au stat la baza adoptării hotărârii contestate, subzistă interesul reclamantului în a solicita constatarea nelegalității acesteia pentru neconformitatea cu actul normativ în baza și în executarea căruia fost adoptată. 32

33 Pentru aceste considerente, Înalta Curte a admis recursul, a casat sentința recurată și a trimis cauza spre rejudecare primei instanțe (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 650/2015, www.legalis.ro*).

4. Acțiune în despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act administrativ nelegal, formulată în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004

34 Dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 reglementează o situație de excepție de la regula instituită prin art. 8 coroborat cu art. 11 din aceeași lege, aceea a „acțiunilor de plină jurisdicție", în sensul de acțiune complexă care să conțină și capătul de cerere referitor la despăgubiri, atât pentru daunele morale, cât și pentru cele materiale.

35 Acțiunea formulată în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004 trebuie să fie în mod real motivată pe o situație obiectivă, iar reclamantul trebuie să probeze momentul la care a luat cunoștință de întinderea pagubei și să respecte termenul de prescripție de 1 an, calculat în condițiile art. 19 alin. (1) din lege (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 5144/2010, www.legalis.ro*).

Art. 20. Recursul

(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

(2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență.

(3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond.

Comentariu

Sumar

1. Procedura recursului 1
Jurisprudenţă
1. Indicarea formală a textelor de lege ce reglementează cazurile de casare. Nedezvoltarea motivelor de nelegalitate. Sancţiunea nulităţii recursului 15
2. Repunerea în termenul de exercitare a recursului. Motive temeinic justificate 19
3. Recurs. Tardivitate 23
4. Recurs. Titularul căii de atac 28
5. Litigiu având ca obiect contestarea unui act emis de Consiliul U.N.B.R. Calitatea procesuală a U.N.B.R. de a exercita calea de atac a recursului 31
6. Recurs declarat împotriva încheierii de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de sesizare a Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate. Limitele de competenţă ale instanţei de recurs 33

1. Procedura recursului

În materia contenciosului administrativ calea [illegible] hotărârii primei instanţe este recursul care po[illegible] **termen de 15 zile de la comunicare**[1)], pentru aceleaşi motive prevăzute de art. 488 alin. (1)[2)] C.proc.civ. Acest termen pentru

---

[1)] În sensul că, potrivit unor dispoziţii legale speciale, unele hotărâri ale instanţelor de contencios administrativ pot fi atacate cu apel, în loc de recurs, a se vedea comentariul la art. 10 din Legea nr. 554/2004.

[2)] Art. 488 alin. (1) C.proc.civ. (Motivele de casare) are următorul conţinut:

„(1) Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate:

1. când instanţa nu a fost alcătuită potrivit dispoziţiilor legale;

2. dacă hotărârea a fost pronunţată de alt judecător decât cel care a luat parte la dezbaterea pe fond a procesului sau de un alt complet de judecată decât cel stabilit aleatoriu pentru soluţionarea cauzei ori a cărui compunere a fost schimbată, cu încălcarea legii;

exercitarea recursului în materia contenciosului administrativ a rămas valabil şi după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă care prevede, în art. 485 alin. (1) prima parte, că „termenul de recurs este de 30 de zile de la comunicarea hotărârii, dacă legea nu dispune altfel". Deci, *per a contrario*, dacă legea dispune altfel, sunt aplicabile termenele de recurs stabilite prin legi speciale, chiar anterioare noului Cod de procedură civilă, întrucât o lege generală posterioară nu înlătură aplicarea unei legi anterioare speciale decât dacă prevede în mod expres aceasta (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*)[1].

2 Spre deosebire de recursul din procesul civil care nu suspendă executarea hotărârii atacate, recursul declarat împotriva hotărârilor instanţelor de contencios administrativ **suspendă de drept executarea acestor hotărâri**[2]. Cu alte cuvinte, până la soluţionarea recursului, autoritatea publică nu poate fi obligată la executarea hotărârii instanţei de fond prin care a fost admisă acţiunea reclamantului.

3 Instanţa competentă să judece recursul este instanţa imediat superioară instanţei de fond, respectiv curtea de apel în cazul recursului declarat împotriva hotărârii tribunalului şi I.C.C.J. în cazul recursului declarat împotriva hotărârii curţii de apel.

---

3. când hotărârea a fost dată cu încălcarea competenţei de ordine publică a altei instanţe, invocată în condiţiile legii;

4. când instanţa a depăşit atribuţiile puterii judecătoreşti;

5. când, prin hotărârea dată, instanţa a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancţiunea nulităţii;

6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;

7. când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat;

8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greşită a normelor de drept material".

[1] A se vedea *Vl. Hanga*, Adagii juridice latineşti, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 69.

[2] De la această regulă, există şi excepţii. Astfel, de exemplu, potrivit art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 recursul împotriva hotărârii instanţei de contencios administrativ prin care se pronunţă suspendarea executării unui act administrativ nu este suspensiv de executare.

Analizând motivele de nelegalitate a hotărârii instanţei de fond, invocate în cererea de recurs, instanţa poate admite sau respinge recursul. 4

În cazul admiterii recursului, regula este că instanţa de recurs va casa sentinţa atacată şi va rejudeca litigiul în fond. 5

De la această regulă, există două excepţii expres reglementate de lege în care instanţa de recurs va trimite cauza spre rejudecare la prima instanţă, şi anume: 6

- când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul cauzei;

- când judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului cauzei.

Dacă însă recurentul a fost legal citat la dezbaterea fondului cauzei, instanţa de recurs va reţine cauza spre rejudecare. 7

Chiar şi pentru aceste motive, trimiterea cauzei spre rejudecare se poate dispune numai o singură dată, ceea ce înseamnă că dacă se va exercita din nou calea de atac a recursului, după rejudecarea de către prima instanţă, iar cererea de recurs va fi admisă, cauza se va rejudeca în fond de către instanţa de recurs, fără nicio excepţie. 8

Aceste soluţii pe care le poate pronunţa instanţa de recurs în cazul admiterii cererii de recurs în materia contenciosului administrativ sunt aceleaşi cu cele prevăzute de art. 498 alin. (2) C.proc.civ. care reglementează soluţiile ce pot fi pronunţate în recursul civil. 9

O precizare importantă este aceea că, în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională[1)] a decis că dispoziţiile speciale ale art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 privind soluţiile ce pot fi pronunţate în cazul admiterii recursului în materia contenciosului administrativ continuă să se aplice şi după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, excluzând aplicarea în această materie a prevederilor art. 497[2)] 10

[1)] A se vedea, în acest sens: DCC nr. 747/2014 (M.Of. nr. 98 din 6 februarie 2015); DCC nr. 141/2015 (M.Of. nr. 311 din 7 mai 2015); DCC nr. 219/2016 (M.Of. nr. 456 din 17 iunie 2016).

[2)] Acest text de lege intitulat „Soluţiile pe care le poate pronunţa I.C.C.J." are următorul conţinut: *„I.C.C.J., în caz de casare, trimite cauza spre o nouă judecată instanţei de apel care a pronunţat hotărârea casată*

C.proc.civ. care dispun că, în toate cazurile de admitere a recursului şi casare a hotărârii primei instanţe, I.C.C.J. trimite cauza spre rejudecare instanţei competente. Cu alte cuvinte, în procesele de contencios administrativ, în cazul admiterii recursului, instanţa supremă va reţine cauza spre rejudecare, cu excepţiile prevăzute de lege.

11 Motivele care pot atrage situaţiile de excepţie în care instanţa de recurs trimite cauza spre rejudecare pentru nesoluţionarea fondului acesteia, pot consta în: respingerea acţiunii ca urmare a admiterii greşite a unor excepţii procedurale, respingerea eronată a acţiunii ca inadmisibilă ori neadministrarea unor probe necesare şi utile pentru lămurirea aspectelor de fapt relevante în proces.

12 Prin excepţie de la aceste excepţii, în litigiile privind anumite contracte administrative, legea specială prevede că, în cazul admiterii recursului, instanţa de recurs rejudecă, în toate cazurile, litigiul în fond [art. 51 alin. (5) din Legea nr. 101/2016].

13 Mai precizăm că art. 20 din Legea nr. 554/2004 se completează cu art. 501 alin. (3) C.proc.civ. care prevede că „în cazul rejudecării după casare, cu reţinere sau cu trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege", prin excepţie de la regula instituită de art. 492[1)] C.proc.civ. potrivit căreia în recurs este admisibilă numai proba cu înscrisuri noi.

---

ori, atunci când este cazul şi sunt îndeplinite condiţiile prevăzute la art. 480 alin. (3), primei instanţe, a cărei hotărâre este, de asemenea, casată. Atunci când interesele bunei administrări a justiţiei o cer, cauza va putea fi trimisă oricărei alte instanţe de acelaşi grad, cu excepţia cazului casării pentru lipsă de competenţă, când cauza va fi trimisă instanţei competente sau altui organ cu activitate jurisdicţională competent potrivit legii. În cazul în care casarea s-a făcut pentru că instanţa a depăşit atribuţiile puterii judecătoreşti sau când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat, cererea se respinge ca inadmisibilă".

[1)] Conţinutul art. 492 C.proc.civ. intitulat „Probe noi în recurs" este următorul: *(1)* În instanţa de recurs nu se pot produce noi probe, cu excepţia înscrisurilor noi, care pot fi depuse, sub sancţiunea decăderii, odată cu cererea de recurs, respectiv odată cu întâmpinarea. *(2)* În cazul în care recursul urmează să fie soluţionat în şedinţă publică, pot fi depuse şi alte înscrisuri noi până la primul termen de judecată.

În cazul în care va constata că prima instanță a respins în mod corect acțiunea reclamantului pe fond, ca inadmisibilă ori ca urmare a admiterii unei excepții procedurale, instanța de recurs va respinge recursul. 14

Jurisprudență

1. Indicarea formală a textelor de lege ce reglementează cazurile de casare. Nedezvoltarea motivelor de nelegalitate. Sancțiunea nulității recursului

Înaltă Curte a reținut că motivarea recursului trebuie circumscrisă temeiurilor de nelegalitate ale hotărârii atacate, astfel cum acestea sunt precizate în conținutul art. 488 C.proc.civ. 15

Recursul nu se poate limita la o simplă indicare formală a textului de lege ce reglementează cazurile de casare, condiția legală a dezvoltării motivelor prevăzută de lege implicând determinarea greșelilor imputate, o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează. 16

Dacă în cuprinsul cererii de recurs nu se regăsesc critici propriu-zise la adresa actului de procedură, obiect al căii de atac, ceea ce presupune indicarea punctuală a motivelor de nelegalitate prin raportare la soluția pronunțată și la argumentele folosite de instanță în fundamentarea acesteia, iar susținerile din cererea de recurs nu pot fi structurate din punct de vedere juridic astfel încât să se poată reține măcar din oficiu vreo critică susceptibilă de a fi încadrată în cazurile de casare prevăzute de art. 488 C.proc.civ., sancțiunea care intervine este nulitatea, așa cum prevăd dispozițiile art. 489 alin. (2) C.proc.civ. 17

Cum în speță, susținerile din memoriul de recurs nu se circumscriu cazurilor prevăzute de art. 488 C.proc.civ., iar în cauză nu s-au constatat motive de ordine publică care să fie invocate din oficiu de către instanță, calea de atac declarată este lovită de nulitate (*I.C.C.J., Secția I civilă, decizia nr. 2732/2014, jurisprudența Legis*). 18

2. Repunerea în termenul de exercitare a recursului. Motive temeinic justificate

19 În cauză, Înalta Curte a respins cererea de repunere în termenul de declarare a recursului, având în vedere înscrisurile dosarului şi dispoziţiile art. 185 alin. (1) C.proc.civ.

20 Înalta Curte a reţinut că internarea recurentului la data comunicării sentinţei recurate nu constituie un motiv temeinic justificat de întârziere în exercitarea căii de atac în termenul legal, având în vedere că:

- dezbaterile pe fondul cererii de chemare în judecată au avut loc pe data de 21 iunie 2013, când reclamantul a fost reprezentat de apărător ales A.D., acesta neformulând cerere de schimbare a domiciliului procedural, eventual la sediul cabinetului de avocatură, astfel cum prevede art. 172 C.proc.civ., deşi, după cum se susţine, reclamantul se afla internat în spital în acea perioadă.

- recurentul nu a făcut dovada când a început şi, respectiv, a încetat împiedicarea formulării recursului în termen, din documentul medical reieşind că a fost în tratament şi internat în perioada mai-septembrie 2013, fără a rezulta cu certitudine durata internării în clinica medicală.

21 Faţă de aceste considerente, Înalta Curte a respins recursul ca tardiv formulat, reţinând că, după cum recunoaşte şi recurentul, comunicarea sentinţei instanţei de fond a avut loc la data de 2 iulie 2013, iar motivele de recurs au fost depuse la data de 25 septembrie 2013, cu mult peste termenul legal de 15 zile, prevăzut de articolul 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, incident în cauză.

22 Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins cererea de repunere în termen, precum şi recursul ca tardiv formulat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 164/2014, www.legalis.ro*).

3. Recurs. Tardivitate

23 În cauză, examinând cu prioritate excepţia tardivităţii recursului, invocată de instanţă din oficiu, Înalta Curte constată că aceasta este întemeiată, pentru următoarele considerente.

Ca regulă, potrivit dispozițiilor art. 301 C.proc.civ (din 1865 – *n.n.*), „termenul de recurs este de 15 zile de la comunicarea hotărârii, dacă legea nu dispune altfel", iar art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 arată că „hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare". 24

Or, din examinarea înscrisurilor depuse în recurs, Înalta Curte constată că recurenta-pârâtă A.N.O.F.M. a formulat recurs la data de 17 decembrie 2012, în condițiile în care hotărârea recurată a fost comunicată acesteia la data de 28 noiembrie 2012 și, față de dispozițiile art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, termenul în care legea procedurală permitea declararea recursului, în cauză, s-a împlinit la data de 14 decembrie 2012. 25

În speță, recurenta-pârâtă A.N.O.F.M. a depus înscrisuri privind preluarea, de către C.N.P.R. SA, a unei recomandate, fără, însă, ca din aceste înscrisuri, să rezulte în mod convingător legătura între recomandată și recursul ce face obiectul prezentei cauze. 26

Astfel, apreciind că în cauză nu s-a făcut dovada depunerii cererii de recurs prin corespondență și a datei la care aceasta a fost predată spre expediere, și nici a existenței vreuneia din situațiile prevăzute de art. 103 alin. (1) teza a II-a C.proc.civ., Înalta Curte urmează a face aplicarea dispozițiilor art. 103 alin. (1) teza I C.proc.civ., cu consecința respingerii recursului ca tardiv formulat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 2188/2014, www.legalis.ro*). 27

4. Recurs. Titularul căii de atac

Hotărârile judecătorești își produc efectele numai între părțile care au participat la judecarea pricinii. Prin urmare, în recurs cadrul procesului cu privire la părți, odată fixat cu ocazia judecării cauzei în fond, nu poate fi nici extins și nici restrâns, pentru că niciuneia dintre părți nu i se poate refuza dreptul de a ataca cu recurs hotărârea pronunțată în defavoarea sa, după cum, la fel, niciunei persoane din afara procesului nu i se poate pretinde să se judece direct în fața instanței de recurs. Face excepție de la această regulă intervenientul în favoarea uneia dintre părți, căruia i se admite să formuleze 28

cerere de intervenţie accesorie, potrivit art. 51 C.proc.civ. din 1865 (actualmente, art. 63 C.proc.civ. – *n.n.*).

29 Recursul promovat de Autoritatea Naţională a Vămilor prin Direcţia Regională pentru Accize şi Operaţiuni Vamale Bucureşti împotriva hotărârii pronunţate în defavoarea pârâtului Ministerul Finanţelor Publice – Agenţia Naţională de Administrare Fiscală – Comisia pentru Autorizarea Operatorilor de Produse Supuse Accizelor Armonizate este, aşadar, neregulat introdus, fiind formulat de o autoritate fără calitate procesuală, faptul că Autoritatea Naţională a Vămilor funcţionează în subordinea Ministerului Finanţelor Publice, respectiv a Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală, fiind, sub acest aspect, lipsit de relevanţă (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1369/2011, www.legalis.ro).*

30 **Notă:** Prin **H.G. nr. 520/2013** privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală (M.Of. nr. 473 din 30 iulie 2013) s-a dispus **fuziunea prin absorbţie şi preluarea Autorităţii Naţionale a Vămilor de către ANAF.** Începând cu această dată, în cadrul ANAF funcţionează **Direcţia generală a vămilor.**

5. Litigiu având ca obiect contestarea unui act emis de Consiliul U.N.B.R. Calitatea procesuală a U.N.B.R. de a exercita calea de atac a recursului

31 Potrivit Legii nr. 51/1995, a Regulamentului de organizare şi funcţionare a U.N.B.R. şi a Statutului profesiei de avocat, Consiliul U.N.B.R. reprezintă unul dintre organele de conducere ale U.N.B.R., fiind organul reprezentativ şi deliberativ al barourilor din România şi asigurând activitatea permanentă a U.N.B.R.

32 Rolul pe care-l are Consiliul U.N.B.R. în cadrul U.N.B.R. – persoană juridică de interes public, constituită din totalitatea barourilor din România – face posibilă exercitarea căii de atac a recursului de către U.N.B.R. – autoritate de interes public, în reprezentarea unuia dintre organele sale de conducere – chiar dacă acesta nu a fost citat la fond, scopul urmărit prin declanşarea căii de atac a recursului fiind acelaşi – menţinerea, ca fiind legal emis, a actului administrativ

atacat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4235/2011, www.legalis.ro; B.C. nr. 2/2012*).

6. Recurs declarat împotriva încheierii de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de sesizare a Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate. Limitele de competenţă ale instanţei de recurs

Instanţa de control judiciar, soluţionând recursul declarat împotriva încheierii de respingere, ca inadmisibilă, a cererii de sesizare a Curţii Constituţionale cu excepţia de neconstituţionalitate, acţionează în limitele sesizării, analizând doar condiţiile de admisibilitate a excepţiei din prisma prevederilor art. 29 alin. (1)-(3) din Legea nr. 47/1992. 33

În situaţia casării încheierii, instanţa de recurs nu va putea sesiza ea însăşi Curtea Constituţională prin decizia pronunţată, pentru că în acest caz s-ar încălca dispoziţiile art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, care prevăd că instanţa de contencios constituţional trebuie să fie sesizată printr-o încheiere motivată de către instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4190/2010, www.legalis.ro*). 34

Art. 21. Căile extraordinare de atac

(1) ***Abrogat***[1)].

(2) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunţarea hotărârilor rămase definitive şi irevocabile[2)] **prin încălcarea principiului priorităţii dreptului**

[1)] Alin. (1) al art. 21 din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat prin art. 54 pct. 5 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, iar alin. (2) al art. 21 din aceeaşi lege a fost abrogat prin Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[2)] Precizăm că art. 8 din Legea nr. 76/2012 prevede că „de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească «definitivă şi irevocabilă» sau, după

comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părţii interesate, în termen de 15 zile de la pronunţare. Cererea de revizuire se soluţionează de urgenţă şi cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.

Comentariu

1 **Regulile speciale aplicabile în materia căilor extraordinare de atac.** În urma abrogării primului alineat al acestui articol din Legea nr. 554/2004, se aplică, fără nicio excepţie, dispoziţiile noului Cod de procedură civilă privitoare la căile extraordinare de atac[1)].

2 În plus, alin. (2) al aceluiaşi articol de lege mai prevede încă un motiv de revizuire a hotărârilor instanţelor de contencios administrativ, în afara celor prevăzute de Codul de procedură civilă. Acest text de lege a fost abrogat prin Legea nr. 299/2011, însă Curtea Constituţională a declarat această lege neconstituţională, prin Decizia nr. 1039/2012[2)]. În concret, Curtea a decis că „prevederile art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituţionale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive şi irevocabile[3)] pronunţate de instanţele de recurs, cu încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene[4)], atunci când nu evocă fondul cauzei". În consecinţă, aceste prevederi legale sunt în vigoare şi se

---

caz, «irevocabilă» se vor înţelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească «definitivă»".

[1)] A se vedea în acest sens art. 503-508 C.proc.civ. privind contestaţia în anulare şi art. 509-513 C.proc.civ. privind revizuirea hotărârilor judecătoreşti.

[2)] M.Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

[3)] Reiterăm aceeaşi precizare de la nota de subsol 184.

[4)] Acest principiu este consfinţit în art. 148 alin. (2) din Constituţia României cu următorul conţinut: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate fata de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

aplică *a fortiori* în cazul hotărârilor definitive și irevocabile prin care se soluționează fondul cauzelor de contencios administrativ[1].

În schimb, prevederile art. 21 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, referitoare la termenul în care poate fi promovată cererea de revizuire, au fost declarate neconstituționale prin DCC nr. 1609/2010[2] „pentru redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini care se pot constitui în veritabile obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție". 3

În urma acestei decizii și în lipsa unei prevederi în Codul de procedură civilă referitoare la termenul în care poate fi promovată cererea de revizuire în temeiul art. 21 alin. (2) prima teză din Legea nr. 554/2004, jurisprudența s-a raliat recomandării formulate în documentul intitulat „Minuta întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții Secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la I.C.C.J. și curțile de apel, Suceava, 23-24 octombrie 2014"[3], în care s-a consemnat: „În final, soluția agreată de participanți a fost în sensul că, în lipsa intervenției legiuitorului în vederea reglementării termenului de revizuire pentru cazul arătat, ca urmare a declarării neconstituționale a dispozițiilor art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (DCC nr. 1609/2010) urmează a fi aplicat, pentru cazul de revizuire consacrat de legea specială, în mod corespunzător, 4

---

[1] Într-o situație similară însă, I.C.C.J. a decis că normele juridice abrogate printr-o lege declarată neconstituțională nu reintră în vigoare [Decizia nr. 8/2010 privind dosarul nr. 8/2010, cu privire la consecințele DCC nr. 62 din 18 ianuarie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 56 din Legea nr. 278/2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi asupra activității dispozițiilor art. 205, art. 206 și art. 207 C.pen. (M.Of. nr. 416 din 14 iunie 2011). Această decizie a Instanței Supreme nu are însă aplicabilitate în privința dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004, întrucât, pe de o parte, domeniul de relații sociale reglementat este diferit, iar, pe de altă parte, potrivit 147 alin. (4) din Constituție și art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.

[2] M.Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

[3] (*http://www.inm-lex.ro/fisiere/d_758/Minuta%20intalnire%20contencios%20administrativ%20Suceava,%20octombrie%202014.pdf*)

termenul de 3 luni prevăzut de art. 322 şi urm. C.proc.civ. din 1865, respectiv art. 511 alin. (3) C.proc.civ., având în vedere dispoziţiile art. 2 alin. (2) şi art. 5 C.proc.civ.., precum şi respectarea principiului securităţii raporturilor juridice. Termenul începe să curgă de la data publicării în Buletinul Oficial al Uniunii Europene a deciziei interpretative a Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene".

5 Această interpretare dată textului de lege în discuţie, deşi corectă în privinţa termenului şi momentului curgerii acestuia, este, în acelaşi timp, restrictivă, întrucât limitează acest caz de revizuire la existenţa unei decizii a C.J.U.E. emisă în procedura preliminară privind interpretarea dispoziţiilor Tratatului privind Funcţionarea Uniunii Europene[1)], fără a avea în vedere situaţiile în care există neconcordanţe între dreptul intern şi reglementările derivate ale Uniunii Europene (regulamente, directive) ale căror dispoziţii sunt neechivoce ori explicitate în jurisprudenţa C.J.U.E.

6 De aceea, considerăm că această interpretare, cu privire la cazul de revizuire reglementat de art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, contravine art. 148 alin. (2) din Constituţie care prevede că, după aderarea[2)] României la Uniunea Europeană, „prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate fata de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

[1)] Reamintim că cele două tratate ale Uniunii Europene (Tratatul privind Uniunea Europeană denumit şi Tratatul de la Lisabona, precum şi Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene) au intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009.

[2)] Reamintim că aderarea României la Uniunea Europeană a avut loc în data de 1 ianuarie 2007.

Capitolul III
Procedura de executare

Art. 22. Titlul executoriu

Hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii.

Comentariu

Condiţiile în care hotărârile instanţei de contencios administrativ constituie titlu executoriu. Ca orice hotărâre judecătorească, şi hotărârea instanţei de contencios administrativ constituie titlu executoriu, ceea ce înseamnă că, dacă debitorul nu o execută de bunăvoie, aceasta se aduce la îndeplinire prin **executare silită**[1)], care începe odată cu sesizarea organului de executare, potrivit noului Cod de procedură civilă, în măsura în care în legea specială nu se prevede altfel [art. 622 alin. (2) C.proc.civ.]. 1

Astfel, potrivit art. 632 alin. (2) C.proc.civ., constituie titluri executorii hotărârile executorii, hotărârile cu executare provizorie, hotărârile definitive, precum şi orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare". 2

În continuare, în art. 633 pct. 2 C.proc.civ. se prevede că sunt hotărâri executorii hotărârile date în primă instanţă, fără drept de apel, cum este şi cazul hotărârilor pronunţate de instanţele de contencios administrativ, însă, aşa cum am mai arătat, recursul declarat împotriva acestor hotărâri este suspensiv de executare. 3

De asemenea, mai precizăm că, potrivit art. 634 alin. (1) pct. 2 şi 5 C.proc.civ., sunt definitive hotărârile date în primă instanţă, fără drept de apel, cum este şi cazul hotărârilor instanţelor de contencios administrativ, dar numai dacă nu au fost atacate cu recurs, precum 4

[1)] Pentru detalii privind executarea hotărârilor instanţei de contencios administrativ, a se vedea comentariile de la art. 24 şi art. 25.

şi hotărârile date în recurs, chiar dacă prin acestea s-a soluţionat fondul pricinii.

5 În concluzie, potrivit acestor dispoziţii legale, sunt titluri executorii acele hotărâri ale instanţei de fond care nu au fost atacate cu recurs ori recursul a fost respins, precum şi hotărârile instanţei de recurs prin care a fost soluţionat fondul cauzei de contencios administrativ.

Art. 23. Obligaţia publicării

Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare.

Comentariu

Sumar

1. Condiţiile publicării unor hotărâri judecătoreşti şi efectele acestora 1
Jurisprudenţă
1. Decizie de impunere emisă de Casa de Asigurări de Sănătate. Efectele anulării actului administrativ cu caracter normativ care a stat la baza emiterii deciziei de impunere 9

1. Condiţiile publicării unor hotărâri judecătoreşti şi efectele acestora

1 Dacă pentru a produce efecte juridice actele administrative normative trebuie publicate[1)], tot aşa şi încetarea efectelor lor trebuie făcută publică, indiferent de modalitatea juridică în care are loc.

[1)] Publicarea actelor normative este reglementată în art. 11 şi 12 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

Potrivit principiului neretroactivității normelor juridice, anularea pe cale judecătorească a actelor administrative normative are efecte numai pentru viitor, ca și abrogarea pe cale administrativă a acestor acte. 2

Acestea sunt rațiunile pentru care hotărârile definitive ale instanțelor de contencios administrativ prin care s-a dispus anularea unor acte normative sunt supuse publicării. 3

Data de la care încetează efectele juridice ale **actelor normative** anulate este data **publicării hotărârilor judecătorești de anulare în Monitorul Oficial al României**, Partea I, în cazul actelor normative ale administrației publice centrale și, respectiv, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, în cazul actelor autorităților administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale. 4

Cu alte cuvinte, până la data publicării unei asemenea hotărâri judecătorești, actul normativ anulat își continuă activitatea. Întrucât hotărârile judecătorești nu pot fi publicate decât după motivarea lor, iar restabilirea legalității reclamă urgență, propunem *„de lege ferenda"* reglementarea unui termen mai scurt pentru motivarea acestor hotărâri decât termenul general de 30 de zile prevăzut de lege în cazul motivării celorlalte hotărâri judecătorești. 5

Referitor la aceste hotărâri judecătorești s-a decis că „anularea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în considerarea dispozițiilor art. 23 (din Legea nr. 554/2004 – *n.n.*), produce efecte *erga omnes* și numai pentru viitor pentru terțele persoane care nu au avut calitatea de parte în litigiul în care s-a pronunțat hotărârea de anulare, după publicarea acestei hotărâri"[1]). 6

În schimb, „pentru persoanele care au avut calitatea de parte în litigiul în care instanța a dispus anularea în tot sau în parte a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în măsura în care acestea solicită și recunoașterea dreptului pretins, împreună cu reparații, efectele anulării actului se produc în virtutea principiului efectului relativ al hotărârilor judecătorești, producându-se și pentru trecut, în sensul că, pentru părțile din litigiu, anularea actului 7

[1]) A se vedea DCC nr. 126/2015 (M.Of. nr. 346 din 20 mai 2015).

administrativ unilateral cu caracter normativ produce efecte juridice şi pentru trecut"[1].

8 De asemenea, s-a statuat[2] că „dispoziţiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte şi în privinţa actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătoreşti de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluţionare pe rolul instanţelor judecătoreşti". Cu alte cuvinte, hotărârile judecătoreşti de anulare a actelor administrative normative sunt de imediată aplicare, efectele acestora răsfrângându-se şi asupra proceselor aflate în curs de desfăşurare având ca obiect anularea actelor administrative individuale emise în temeiul actului normativ anulat. Nici nu mai este necesar să precizăm că asemenea hotărâri judecătoreşti se vor aplica în litigiile viitoare având ca obiect anularea actelor individuale emise în temeiul actului normativ anulat de către instanţa de contencios administrativ.

---

[1] Idem. În continuare, în aceeaşi decizie se menţionează că „pierderea prezumţiei de legalitate a actelor administrative normative implică, pe de o parte, obligaţia de conformare a autorităţilor administrative, care nu mai pot aplica pe viitor textul respectiv şi, pe de altă parte, obligarea acestora de a reanaliza, prin prisma noului cadru normativ, plângerile prealabile introduse după această dată pentru recunoaşterea dreptului pretins, cu efect pentru viitor".

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 10/2015 (M.Of. nr. 458 din 25 iunie 2015).

Jurisprudență

1. Decizie de impunere emisă de Casa de Asigurări de Sănătate. Efectele anulării actului administrativ cu caracter normativ care a stat la baza emiterii deciziei de impunere

În speță, reclamantul a solicitat, în contradictoriu cu intimații Casa de Asigurări de Sănătate Dolj și ANAF – Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Craiova – Administrația Județeană a Finanțelor Publice Dolj, anularea deciziei nr. 377 din 29 august 2014 și a deciziilor de impunere nr. 1837865 din 26 iunie 2014 și nr. 1839859 din 26 iunie 2014. 9

Tribunalul Dolj a admis acțiunea reclamantului și a anulat aceste decizii, această soluție fiind menținută în recurs de Curtea de Apel Craiova. 10

În soluționarea recursului, s-a reținut că prin sentința civilă nr. 835/2012 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, irevocabilă prin decizia nr. 6192/2013 pronunțată de I.C.C.J.., au fost anulate în parte dispozițiile art. 35 alin. (1) din Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007, în privința posibilității organului competent al CAS de a emite decizii de impunere. 11

De asemenea, s-a reținut că în raport de legislația anterioară ce îndrituia casele de asigurări să emită decizii de impunere și subsecvent să soluționeze contestațiile administrative împotriva acestora, hotărârea judecătorească de anulare a art. 35 din Ordinul CNAS nr. 617/2007 produce efecte, în primul rând, în privința deciziilor de impunere emise anterior publicării hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial în cauzele în curs de soluționare la instanțele judecătorești. 12

În acest sens s-a pronunțat și I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 10/2015: „Dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce 13

efecte şi în privinţa actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătoreşti de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluţionare pe rolul instanţelor judecătoreşti".

14 Cu atât mai mult se impune a fi acceptat faptul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte asupra actelor administrative individuale emise în temeiul actului normativ anulat, după publicarea sa în Monitorul Oficial (*C.A. Craiova, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2662/2015, www.legalis.ro, BCA nr. 12/2015*).

Art. 24. Obligaţia executării

(1) Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligaţia sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

(3) La cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate, instanţa de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 905 din Codul de procedură civilă.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili, în condiţiile art. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei.

(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.

Comentariu

Sumar

1. Categorii de hotărâri ale instanței de contencios administrativ supuse procedurii speciale de executare 1
2. Modul de executare a hotărârilor instanței de contencios administrativ 8

Jurisprudență

1. Aplicarea sancțiunilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 554/2004 pentru refuzul autorităților publice de a pune în executare hotărârile instanțelor de contencios administrativ. Condiții. Calitate procesuală pasivă 27
2. Natura amenzii aplicate conducătorului autorității publice pentru neexecutarea hotărârii judecătorești în baza Legii nr. 554/2004. Neconstituționalitatea art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în partea potrivit căreia încheierea de amendare a conducătorului autorității publice este definitivă 39
3. Antrenarea răspunderii patrimoniale pentru nerespectarea termenului legal de punere în executare a hotărârii instanței de contencios administrativ. Condiții 45
4. Sancțiunea amenzii aplicată conducătorului organismului colegial pentru neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ 56
5. Litigiu având ca obiect o cerere întemeiată pe dispozițiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Obligația citării conducătorului autorității publice 57
6. Autoritate administrativă condusă de un organism colegial. Consecințe asupra stabilirii răspunderii instituite de art. 24 din Legea nr. 554/2004 58
7. Aplicarea conducătorului autorității publice a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. Condiții 61
8. Aplicarea conducătorului autorității publice a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. Condiții 62

1. Categorii de hotărâri ale instanței de contencios administrativ supuse procedurii speciale de executare

1 *Ab initio*, este de observat că art. 24 alin. (1) teza I din această lege se limitează la acele hotărâri ale instanțelor de contencios administrativ care au ca obiect anumite obligații de a face ale autorităților publice chemate în judecată de către particulari pentru recunoașterea drepturilor și intereselor lor legitime. Astfel, de exemplu, una dintre aceste categorii de hotărâri judecătorești este aceea prin care se dispune obligarea autorității publice la încheierea unui contract administrativ în cazul în care, în urma desfășurării legale a unei proceduri de atribuire a contractului, autoritatea contractantă refuză, în mod nejustificat, să semneze contractul cu ofertantul adjudecatar[1)].

2 O altă categorie de hotărâri este aceea prin care se poate dispune, pe lângă anularea unui act administrativ de autoritate nelegal, obligarea autorității publice pârâte la înlocuirea acestuia cu un act legal, prin care să îi fie recunoscut reclamantului dreptul sau interesul său legitim lezat prin actul anulat. Deși, textul legal nu prevede, în mod expres, în această categorie de hotărâri judecătorești se încadrează și hotărârile instanțelor de contencios administrativ prin care autoritățile publice sunt obligate să emită un act administrativ de autoritate individual la cererea reclamantului dacă acesta dovedește că îndeplinește condițiile legale pentru a-i fi emis un asemenea act, cum ar fi, de exemplu, emiterea unei autorizații de construire.

3 O altă categorie de hotărâri judecătorești care intră sub incidența acestui text de lege este aceea prin care autoritățile publice sunt obligate să modifice anumite acte administrative nelegale pentru a

---

[1)] Astfel, art. 143 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin Ordinul A.N.A.P. nr. 264/2016 prevede că „Autoritatea contractantă are obligația de a încheia contractul de achiziție publică/acordul-cadru cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare", iar art. 18 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 554/2004 prevede că „Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit".

le converti în acte legale, în scopul restabilirii drepturilor sau valorificării intereselor legitime ale particularilor victimizaţi prin aceste acte administrative.

Sunt şi situaţii în care hotărârile instanţelor de contencios administrativ se pronunţă împotriva refuzului nejustificat al autorităţilor publice de a elibera alte înscrisuri decât actele administrative propriu-zise, denumite şi operaţiuni materiale, care nu produc, prin ele însele, efecte juridice (drepturi şi obligaţii), dar reprezintă condiţii procedurale pentru emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative: Astfel, de exemplu: certificatul de urbanism precede emiterea autorizaţiei de construire[1]; validarea tezei de doctorat de către Consiliul Naţional de Atestare a Titlurilor, Diplomelor şi Certificatelor Universitare precede emiterea titlului ştiinţific de doctor[2]; înscrierea în cartea funciară a unei construcţii edificate în baza unei autorizaţii de construire este condiţionată de emiterea certificatului de existenţă a construcţiei[3]. Astfel, dacă se 4

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

[1] Astfel, art. 2 alin. (2[1]) din Legea nr. 50/1991 prevede că „Procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcţii începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obţinerii, ca act final, a autorizaţiei de construire şi cuprinde următoarele etape: a) emiterea certificatului de urbanism";

[2] A se vedea, în acest sens, art. 6 din Ordinul MENCS nr. 3482/2016 dispune că „Dacă studentul-doctorand a îndeplinit toate cerinţele prevăzute în programul de cercetare ştiinţifică şi aprecierile asupra tezei de doctorat permit atribuirea calificativului «Excelent», «Foarte bine», «Bine» sau «Satisfăcător», comisia de doctorat propune acordarea titlului de doctor. Propunerea se înaintează CNATDCU, spre validare. CNATDCU, în urma evaluării dosarului, propune ministrului educaţiei naţionale şi cercetării ştiinţifice acordarea sau neacordarea titlului de doctor".

[3] Astfel, art. 37 alin. (1) din Legea nr. 7/1996, republicată, prevede că „Dreptul de proprietate asupra construcţiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare eliberat de autoritatea locală emitentă a autorizaţiei de construire, care să confirme că edificarea construcţiilor s-a efectuat conform autorizaţiei de construire şi că există proces-verbal de recepţie la terminarea lucrărilor, precum şi a celorlalte dispoziţii legale în materie şi a unei documentaţii cadastrale".

dovedeşte că refuzul autorităţilor publice este nejustificat, instanţa de contencios administrativ va pronunţa o hotărâre prin care le va obliga, la cererea celor prejudiciaţi, să elibereze înscrisurile, respectiv să efectueze operaţiunile materiale solicitate.

5 Identificarea acestor categorii de hotărâri ale instanţei de contencios administrativ este relevantă pentru că procedura executării lor are anumite particularităţi[1] faţă de procedura de drept comun[2], atât sub aspectul modului de executare silită, cât şi sub aspectul competenţei instanţei de executare.

6 Celelalte hotărâri ale instanţelor de contencios administrativ cum sunt, de exemplu: hotărârile pronunţate în litigiile privind executarea[3] actelor administrative, hotărârile prin care s-a dispus obligarea autorităţii publice la plata unei sume de bani sau predarea unui bun, hotărârile privind obligarea la plata de despăgubiri ori a cheltuielilor de judecată, pot fi puse în executare[4] potrivit procedurii de drept comun reglementate de Codul de procedură civilă.

7 Astfel, dacă printr-o hotărâre de contencios administrativ s-a dispus obligaţia autorităţii publice la predarea unui bun mobil, vor deveni incidente dispoziţiile art. 894 alin. (1) C.proc.civ. (*Efectuarea executării silite*) care prevede că, în vederea executării silite a acestei obligaţii, executorul judecătoresc va ridica bunul urmărit de

---

[1] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ în „Dreptul" nr. 11/2016, p. 97.

[2] Această procedură este reglementată de Codul de procedură civilă în Cartea a V-a intitulată „Despre executarea silită".

[3] În legătură cu soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrativ a se vedea art. 18 din Legea nr. 554/2004 şi comentariul aferent, precum şi art. 2 alin. (1) lit. i) din această lege care se referă la refuzul nejustificat al autorităţii publice de a pune în executare un act administrativ şi care poate constitui temei al pronunţării unei hotărâri judecătoreşti privind obligarea autorităţii publice pârâte la executarea actului emis.

[4] Cu privire la această distincţie între hotărârile instanţelor de contencios administrativ, sub aspectul procedurii executării lor, a se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 260/R/2009, decizia nr. 1821/2011, decizia nr. 1897/2012 şi decizia nr. 3470/2014 (*idrept.ro*).

la debitor sau de la persoana la care se află, punându-l pe creditor în drepturile sale, stabilite prin titlul executoriu. În acelaşi mod, s-a decis că executarea de către o autoritate publică a unei obligaţii *de a da*, având ca obiect o sumă de bani nu intră sub incidenţa prevederilor art. 24 din Legea nr. 554/2004, ci a dispoziţiilor procedurale de drept comun privind executarea silită[1].

2. Modul de executare a hotărârilor instanţei de contencios administrativ

În materia executării acestor hotărâri, dispoziţiile art. 24 alin. (1) teza a II-a şi alin. (2) din Legea nr. 554/2004 reiau principiul instituit de art. 622 alin. (1)[2] C.proc.civ., potrivit căruia hotărârile judecătoreşti se pun în executare de bunăvoie, iar, numai prin excepţie, acestea se aduc la îndeplinire prin executare silită [art. 622 alin. (2)[3]]. Dată fiind celeritatea procesului de contencios administrativ, inclusiv sub aspectul executării hotărârilor judecătoreşti, în scopul unei protecţii eficiente a drepturilor şi intereselor legitime ale particularilor, aceste dispoziţii legale speciale stabilesc un termen relativ scurt în care autoritatea publică pârâtă are posibilitatea de a executa benevol hotărârea instanţei de contencios administrativ, iar, în caz contrar, particularul reclamant va putea declanşa procedura executării silite. Acest termen este de maxim 30 de zile şi curge de la data rămânerii definitive[4] a 8

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4686/2011, în Dreptul nr. 7/2012, p. 216.

[2] Conţinutul art. 622 alin. (1) C.proc.civ. este următorul: „Obligaţia stabilită prin hotărârea unei instanţe sau printr-un alt titlu executoriu se aduce la îndeplinire de bunăvoie".

[3] Art. 622 alin. (2) C.proc.civ. are următorul conţinut: „În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligaţia sa, aceasta se aduce la îndeplinire prin executare silită, care începe odată cu sesizarea organului de executare, potrivit dispoziţiilor prezentei cărţi, dacă prin lege specială nu se prevede altfel".

[4] Potrivit art. 634 C.proc.civ., hotărârile instanţei de contencios administrativ rămân definitive la data expirării termenului de recurs sau, după caz, la data pronunţării instanţei de recurs.

hotărârii instanţei de contencios administrativ, cu excepţia cazului în care instanţa, la cererea reclamantului, stabileşte un termen mai scurt pentru executarea hotărârii în cauză.

9 În cazul în care autoritatea publică nu execută de bunăvoie hotărârea în acest termen, reclamantul poate uza de procedura executării silite specifică obligaţiilor de a face cu caracter *„intuitu personae"* care nu pot fi duse la îndeplinire de alte persoane.

10 Cu alte cuvinte, întrucât majoritatea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ se referă la obligaţii de a face ale autorităţilor publice care au ca obiect: încheierea, modificarea sau emiterea unui act juridic ori a altui înscris, acestea nu pot fi duse la îndeplinire de către creditor (reclamant) sau de alte persoane pe cheltuiala debitorului (autorităţii publice pârâte). De aceea, reclamantul nici nu poate cere instanţei de judecată să-l autorizeze pe el să execute o asemenea obligaţie în locul autorităţii publice pârâte.

11 De asemenea, aceste hotărâri nu sunt nici susceptibile de executare silită în natură, prin intermediul executorului judecătoresc care nu poate constrânge autoritatea publică să-şi execute o obligaţie de a face care se circumscrie competenţei exclusive a acesteia.

12 Pornind de la această realitate, atât Codul de procedură civilă, cât şi Legea nr. 554/2004 au prevăzut altă modalitate juridică de constrângere a autorităţii publice pentru îndeplinirea unei obligaţii de a face stabilită prin hotărârea instanţei de contencios administrativ.

13 Astfel, art. 24 alin. (3) din această lege prevede că, dacă autoritatea publică nu execută de bunăvoie hotărârea judecătorească definitivă în termenul de 30 de zile prevăzut de lege ori, după caz, în termenul stabilit în cuprinsul hotărârii, instanţa de contencios administrativ care a soluţionat fondul cauzei îi va aplica conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate prin hotărâre, dacă este vinovată, o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la penalităţi, în condiţiile art. 905 C.proc.civ (devenit art. 906 după republicarea din 10 aprilie 2015 a acestui act normativ).

14 Potrivit dispoziţiilor art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 coroborate cu cele ale art. 906 C.proc.civ., aceste măsuri de constrângere

a autorității publice pârâte la executarea hotărârii judecătorești definitive se dispun la cererea reclamantului (creditorului), care trebuie depusă la instanța de executare în termenul de prescripție[1] a dreptului de a obține executarea silită. Instanța de executare va judeca cererea reclamantului cu citarea părților, iar dacă va găsi cererea întemeiată va aplica aceste măsuri printr-o încheiere definitivă (precizăm însă că aceste dispoziții legale au fost declarate neconstituționale în ce privește mențiunea că încheierea instanței de executare este definitivă[2], ceea ce înseamnă că încheierea respectivă este supusă căii de atac a recursului).

De asemenea, precizăm că, deși noul Cod de procedură civilă 15
nu mai prevede sancțiunea amenzii civile pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești privind obligația de a face, dispozițiile speciale ale Legii nr. 554/2004 privind această sancțiune au fost menținute[3] în urma modificării art. 24 din această lege prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

Cuantumul absolut al amenzii și al penalității de întârziere se va 16
stabili de către instanța de executare prin încheiere, ținând seama de dispozițiile art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în ce privește amenda și de dispozițiile art. 906 C.proc.civ. în ce privește penalitatea pentru fiecare zi de întârziere în executarea titlului executoriu (hotărârii judecătorești).

---

[1] Acest termen este de 3 ani și curge de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești (art. 706 C.proc.civ.).

[2] A se vedea Curtea Constituțională, Decizia nr. 898/2015 (M.Of. nr. 148 din 26 februarie 2016). Pentru detalii, a se vedea comentariul la art. 25.

[3] În acest sens, Curtea Constituțională a precizat că „amenzile cominatorii stabilite la art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 reprezintă o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță în scopul asigurării executării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate înseși instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie" (DCC nr. 377/2016, M.Of. nr. 676 din 1 septembrie 2016).

17 Astfel, potrivit art. 906 alin. (2) C.proc.civ., când obligaţia nu este evaluabilă în bani, instanţa sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părţilor, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligaţiei prevăzute în titlul executoriu, iar potrivit alin. (3) al aceluiaşi articol de lege, atunci când obligaţia are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută poate fi stabilită de instanţă între 0,1% şi 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligaţiei.

18 Această încheiere nu este însă executorie, aşa cum rezultă, în mod evident, din art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 care prevede că „Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor". Aceste dispoziţii legale speciale se completează cu dispoziţiile art. 906 alin. (6) C.proc.civ. care prevăd că această din urmă hotărâre (încheiere) este executorie.

19 Deci, potrivit acestor dispoziţii legale, prima încheiere (hotărâre) a instanţei de executare are doar un rol preventiv pentru autoritatea publică debitoare, iar cea de-a doua încheiere are rol sancţionator şi este executorie.

20 De asemenea, considerăm, pentru identitate de raţiune, că sunt aplicabile şi în ce priveşte executarea acestor hotărâri dispoziţiile art. 906 alin. (5) C.proc.civ., chiar dacă nu au fost preluate în textul art. 24 din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora „penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestaţiei la executare, dacă debitorul execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu şi dovedeşte existenţa unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării"[1].

---

[1] În acest sens, instanţa supremă a decis că amenda este o sancţiune care poate fi aplicată conducătorului autorităţii publice pentru neexecutarea culpabilă a hotărârii instanţei de contencios administrativ [I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1597/2009, decizia nr. 4844/2014 (*www.scj.ro*)].

Distinct de penalităţile de întârziere, creditorul are dreptul şi la 21
plata de despăgubiri de către autoritatea publică dacă dovedeşte că în perioada cuprinsă între scadenţa îndeplinirii obligaţiei (expirarea termenului de punere în executare benevolă a hotărârii instanţei de contencios administrativ) şi executarea efectivă a suferit un prejudiciu cauzat de neexecutarea în natură a obligaţiei de a face de către autoritatea publică [art. 24 alin. (4) teza finală din Legea nr. 554/2004 şi art. 906 alin. (7) C.proc.civ.]. Despăgubirile vor fi stabilite, la cererea creditorului, prin aceeaşi hotărâre prin care se stabileşte cuantumul penalităţilor de întârziere şi, respectiv, al amenzii aplicate conducătorului autorităţii publice sau persoanei obligate la punerea în executare a hotărârii judecătoreşti.

Mai trebuie adăugat faptul că, dacă creditorul nu declanşează 22
procedura stabilirii cuantumului penalităţilor de întârziere pentru a obţine o încheiere executorie, instanţa de executare, din oficiu (prin intermediul compartimentului de executări civile), va verifica, prin solicitarea de relaţii de la autoritatea publică debitoare, dacă aceasta şi-a îndeplinit integral obligaţia prevăzută în hotărârea judecătorească definitivă, iar, în caz contrar, va stabili, prin încheiere definitivă, dată cu citarea părţilor, cuantumul definitiv al amenzii datorate statului de către conducătorul autorităţii publice sau de persoana responsabilă de executarea hotărârii. Această încheiere este executorie, ceea ce înseamnă că amenda respectivă va deveni creanţă fiscală sau, aşa cum prevede art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, va constitui venit al bugetului de stat. Prin urmare, această creanţă fiscală poate face obiectul urmăririi silite potrivit procedurii[1)] reglementate de Codul de procedură fiscală.

Este de observat că, în ce priveşte sancţiunea cu amenda civilă, 23
art. 24 alin. (4) teza I din Legea nr. 554/2004 prevede că suma acesteia stabilită de către instanţa de executare, după expirarea termenului de 3 luni de la aplicare, este definitivă, ceea ce înseamnă că această sancţiune va fi aplicată numai o singură dată, spre deosebire de

[1)] Această procedură este reglementată de Cap. VIII-XIII din Titlul VII din Codul de procedură fiscală aprobat prin Legea nr. 207/2015 (M.Of. nr. 547 din 23 iulie 2015).

penalităţile de întârziere care, în lipsa unei dispoziţii legale similare, vor putea fi transformate periodic în sume fixe şi supuse executării silite până la îndeplinirea integrală de către autoritatea publică debitoare a obligaţiei de a face prevăzută în hotărârea instanţei de contencios administrativ.

24 O altă precizare importantă este aceea că amenda civilă trebuie stabilită în dispozitivul încheierii instanţei de executare, cu indicarea numelui persoanei sancţionate pentru ca această încheiere să poată constitui titlu executoriu şi să poată fi pusă în executare. Dar, pentru a se putea pronunţa o asemenea încheiere, este necesar ca în cererea de executare a hotărârii instanţei de contencios administrativ, precum şi în cererea de stabilire a cuantumului amenzii şi penalităţilor de întârziere, creditorul să indice numele conducătorului autorităţii publice sau al persoanei obligate la executarea hotărârii. Altfel, s-a decis în jurisprudenţă, o cerere de executare formulată în abstract trebuie respinsă ca inadmisibilă[1)].

25 Aceste dispoziţii legale speciale privind executarea silită a hotărârilor instanţelor de contencios administrativ se completează cu celelalte dispoziţii în materie de executare silită ale Codului de procedură civilă, în măsura în care sunt compatibile cu raporturile de drept administrativ. Astfel, în ce priveşte stabilirea despăgubirilor datorate creditorului de către autoritatea publică debitoare pentru neexecutarea în natură a obligaţiei, art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prevede că acestea se stabilesc în condiţiile art. 891 C.proc.civ. (devenit art. 892 după republicarea din 10 aprilie 2015 a acestui act normativ) care reglementează, în alin. (1)[2)], modalitatea

---

[1)] A se vedea, în acest sens, C.A. Cluj, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, sentinţa nr. 178/2010, rămasă definitivă prin nerecurare, în Buletinul Jurisprudenţei, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010.

[2)] Art. 892 alin. (1) C.proc.civ. are următorul conţinut: „Dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilităţii predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligaţiei de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanţa de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părţilor, în termen

de executare prin echivalent a obligației debitorului în cazul în care aceasta a devenit imposibil de executat. O asemenea situație este mai puțin probabilă în cazul obligațiilor de a face ale autorităților publice, dar nu este exclusă, în practică putând apărea situații în care imposibilitatea de executare a obligației să fie determinată de motive de interes public cum ar fi, de exemplu, refuzul autorizării unei activități pentru evitarea unor tulburări sociale.

În sfârșit, mai precizăm că măsurile de constrângere, constând în penalități de întârziere și amenda cominatorie prevăzute de art. 23 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, pot fi aplicate conducătorului autorității (instituției) publice pentru neexecutarea culpabilă a hotărârii instanței de contencios administrativ. Astfel, potrivit soluției de unificare a practicii, adoptată de Plenul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, la data de 27 mai 2016 – referitor la problema culpei în neexecutarea obligației, examinată în cadrul litigiilor având ca obiect aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004 – s-a conchis că „este prezumată culpa conducătorului autorității, prezumția neavând un caracter absolut, ci putând fi răsturnată prin administrarea de dovezi cu privire la existența unor motive temeinice pentru care nu s-a executat obligația în termenul legal”[1]. Astfel s-a decis[2], de exemplu, că reprezintă asemenea motive temeinice, „incidența termenelor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2012[3], pe durata cărora 26

scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat”.

[1] A se vedea I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 35/2016, pct. 50 (M.Of. nr. 1023 din 20 decembrie 2016).

[2] Idem, pct. 51.

[3] Astfel, art. unic alin. (1) din O.U.G. nr. 4/2012 privind unele măsuri temporare în vederea consolidării cadrului normativ necesar aplicării unor dispoziții din titlul VII „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv” al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente (M.Of. nr. 169 din 15 martie 2012), așa cum a fost modificat de art. I din Legea nr. 117/2012 (M.Of. nr. 456 din 6 iunie 2012), a prevăzut că „La

s-a suspendat în mod expres derularea procedurilor de soluționare a dosarelor de retrocedare".

Jurisprudență

1. Aplicarea sancțiunilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 554/2004 pentru refuzul autorităților publice de a pune în executare hotărârile instanțelor de contencios administrativ. Condiții. Calitate procesuală pasivă

27 Prin acțiunea formulată, reclamantul R.M. a solicitat sancționarea pârâtei A.N.R.P. pentru refuzul de a pune în executare sentința civilă nr. 871/1998, pronunțată de Curtea de Apel București, rămasă definitivă.

28 Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei A.N.R.P. și, pe cale de consecință, a respins cererea formulată de reclamant ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

29 Împotriva acestei sentințe civile a declarat recurs reclamantul, pe care Înalta Curte l-a respins ca nefondat, pentru considerentele în continuare arătate.

30 Astfel, Înalta Curte a reținut că art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (în vigoare la data soluționării acestei cauze) prevede că: „Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în

---

data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se suspendă, până la data de 15 mai 2013, emiterea titlurilor de despăgubire, a titlurilor de conversie, precum și procedurile privind evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri, prevăzute de titlul VII «Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv» din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare".

termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii".

Notă: Noua reglementare are un conținut similar, cu precizarea că, în prezent, art. 24 alin. (1) nu mai cuprinde sintagma de „hotărâre irevocabilă", pe care a înlocuit-o cu sintagma „hotărâre definitivă". 31

În continuare, instanța supremă a reținut prevederile alin. (2) al art. 24 din Legea nr. 554/2004 (în vigoare la data soluționării acestei cauze), potrivit cărora: „În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere". 32

Notă: În prezent, dispoziții similare sunt cuprinse în art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. 33

Înalta Curte subliniază că aceste sancțiuni se aplică numai în cazul hotărârilor care au ca obiect obligarea unei autorități să încheie, să înlocuiască, să modifice un act administrativ, să elibereze un înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative și că, pentru aplicarea sancțiunilor, este necesar a se dovedi că aceste obligații nu s-au executat din culpa autorității administrative. 34

De asemenea, Înalta Curte subliniază că aceste obligații a căror neexecutare conduce la aplicarea sancțiunii amenzii sunt obligații de „a face", care nu se pot executa pe cale silită, datorită specificului acestora, ținând seama și de emitentul actului care întotdeauna are calitate de autoritate publică. 35

Prin urmare, arată Înalta Curte, părțile raportului juridic litigios generat de neexecutarea unei hotărâri pronunțate în materia contenciosului administrativ sunt, pe de o parte, persoana care a câștigat procesul soluționat prin hotărârea definitivă, iar, pe de altă parte, autoritatea publică care a pierdut procesul, în sensul că a fost obligată de instanță la efectuarea uneia dintre operațiunile enumerate la art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. 36

Or, în cauză de față, Înalta Curte a constatat că prin titlul executoriu reprezentat de sentința civilă nr. 871/1998, pronunțată de 37

Curtea de Apel Bucureşti, autoritatea publică ce a fost obligată să întocmească lista terenurilor intravilane disponibile şi să soluţioneze cererea reclamantului de împroprietărire este Consiliul General al Municipiului Bucureşti, şi nu A.N.R.P., pârâta din prezenta cauză.

38 Prin urmare, Înalta Curte a constatat că nu există identitate între persoana obligată prin titlul executoriu şi persoana cu privire la care reclamantul a solicitat sancţionarea pentru neexecutarea hotărârii judecătoreşti ce constituie titlu executoriu, concluzionând că instanţa de fond a pronunţat o hotărâre temeinică şi legală, motiv pentru care Înalta Curte a respins recursul declarat de reclamant ca nefondat (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 92/2015, www.legalis.ro*).

2. Natura amenzii aplicate conducătorului autorității publice pentru neexecutarea hotărârii judecătorești în baza Legii nr. 554/2004. Neconstituționalitatea art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în partea potrivit căreia încheierea de amendare a conducătorului autorității publice este definitivă

39 Curtea Constituţională a decis că amenzile cominatorii stabilite la art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă o sancţiune procedurală pecuniară aplicată de instanţă în scopul asigurării executării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate înseşi instituţiei contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absenţa unei sancţiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătoreşti pronunţate în această materie [a se vedea, de exemplu, DCC nr. 920 din 23 iunie 2009 (M.Of. nr. 575 din 18 august 2009), DCC nr. 1.083 din 14 iulie 2011 (M.Of. nr. 608 din 29 august 2011), DCC nr. 1.479 din 8 noiembrie 2011 (M.Of. nr. 59 din 25 ianuarie 2012)].

40 Această soluţie legislativă dă expresie garanţiilor dreptului la un proces echitabil astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudenţa C.E.D.O. în care s-a statuat în mod constant faptul că „administraţia constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic

cu cel al unei bune administrări a justiţiei. Pe cale de consecinţă, dacă administraţia refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanţiile art. 6 de care a beneficiat justiţiabilul în faţa instanţelor judecătoreşti îşi pierd orice raţiune de a fi" (Hotărârea din 19 martie 1997, pronunţată în cauza *Hornsby c. Greciei*, parag. 41, Hotărârea din 24 martie 2005, pronunţată în cauza *Şandor c. României*, parag. 24).

În ce priveşte procedura de soluţionare a cererii de aplicare a amenzii, respectiv caracterul definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorităţii publice şi lipsirea acestuia de posibilitatea de a supune controlului judiciar o asemenea soluţie, Curtea constată că aceasta constituie o măsură excesivă, ce depăşeşte cadrul constituţional referitor la exercitarea căilor de atac. Este de necontestat că legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, în cauză, prin consacrarea caracterului definitiv al soluţiei pronunţate cu privire la cererea de amendare a conducătorului autorităţii a fost eliminată singura cale de atac existentă în această materie. Curtea apreciază că o astfel de soluţie legislativă este disproporţionată în raport cu scopul urmărit şi nu îşi găseşte justificarea. 41

Astfel, Curtea constată că, prin consacrarea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorităţii publice pentru neexecutarea hotărârilor judecătoreşti şi eliminarea în acest mod a controlului judiciar al soluţiilor pronunţate în această materie, se aduce atingere accesului liber la justiţie în substanţa sa, încălcându-se astfel prevederile art. 21 din Constituţie. 42

Pe cale de consecinţă, Curtea a admis excepţia de neconstituţionalitate şi a constatat că soluţia legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (de amendare a conducătorului autorităţii publice pentru neexecutarea hotărârii judecătoreşti) este „definitivă" este neconstituţională (*DCC nr. 898/2015, M.Of. nr. 148 din 26 februarie 2016*). 43

Notă: Deşi nu a făcut obiectul controlului de constituţionalitate, aceeaşi soluţie se impune *idem ratio* şi pentru încheierea instanţei (prevăzută de acelaşi articol de lege) de stabilire a penalităţilor de întârziere în sarcina autorităţii publice pentru neexecutarea hotărârii judecătoreşti. 44

3. Antrenarea răspunderii patrimoniale pentru nerespectarea termenului legal de punere în executare a hotărârii instanței de contencios administrativ. Condiții

45 În speță, reclamantul T.D. a chemat în judecată pe pârâții Ministrul Economiei Comerțului și Mediului de Afaceri, I.A., N.S. – Secretar General, D.F. – Director General al Direcției Generale Contabilitate-Financiar, D.B. – Director General Adj. al Direcției Generale Contabilitate-Financiar, F.G. – Șef serviciu Financiar-Contabilitate și M.N. – inspector la Serviciul salarizare, solicitând:

- aplicarea unei amenzi în cuantum de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere conducătorului autorității publice pentru nepunerea în executare a hotărârii judecătorești;

- obligarea celorlalți pârâți, în temeiul art. 16 din Legea nr. 554/2004, în solidar cu conducătorul autorității publice în cauză, la plata de despăgubiri pentru refuzul acestora de a se conforma hotărârii judecătorești irevocabile.

46 În motivarea cererii, reclamantul a arătat că prin sentința civilă nr. 4432/2009, pronunțată de Curtea de Apel București, rămasă irevocabilă prin decizia nr. 1663/2011, pronunțată de I.C.C.J., Secția contencios administrativ și fiscal, s-a dispus printre altele:

- anularea în parte a Ordinului MEC nr. 575 din 13 noiembrie 2006 și emiterea unui nou ordin prin care să fie reîncadrat reclamantul în funcția deținută la data de 14 noiembrie 2006;

- obligarea la plata către reclamant a diferențelor salariale între drepturile cuvenite conform funcției deținute până la 14 noiembrie 2006 și cele efectiv primite după acest moment, suma indexată, majorată și recalculată potrivit legii, precum și la plata celorlalte drepturi de care ar fi beneficiat (aici intrând stimulentele primite de către toți Directorii din instituție, aferent funcției și salariului lor, precum și alte sporuri).

47 Curtea de Apel București a respins cererea reclamantului ca neîntemeiată.

48 Reclamantul a declarat recurs împotriva acestei sentințe, pe care Înalta Curte l-a fost respins ca nefondat pentru următoarele considerente:

Legea nr. 554/2004 instituie, prin art. 24 şi urm., o procedură 49
prin care se urmăreşte a se înfrânge rezistenţa conducătorilor autorităţilor publice la executarea hotărârilor judecătoreşti prin aplicarea unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, amenda aplicabilă având dublul rol de presiune şi de sancţionare a persoanelor ce exercită astfel de funcţii.

Această amendă procesual-administrativă se aplică exclusiv 50
conducătorilor autorităţilor publice, iar nu şi funcţionarilor din cadrul acelor autorităţi care se fac vinovaţi de neexecutarea unor astfel de hotărâri. Aceste din urmă persoane nu pot fi chemate în judecată alături de conducătorii autorităţilor publice, pentru sancţionarea lor în temeiul art. 24 din Legea nr. 554/2004, răspunderea lor putând fi angajată numai în baza art. 26 din lege, prin promovarea unei acţiuni în regres.

De asemenea, în cadrul procedurii reglementată în art. 24-25 51
din Legea nr. 554/2004 nu pot fi chemaţi în judecată funcţionarii care au contribuit la elaborarea sau emiterea actului administrativ, în temeiul art. 16 alin. (1) din acelaşi act normativ. Astfel de cereri pot fi formulate numai în cadrul acţiunilor în contencios administrativ formulate în baza art. 8 din Legea nr. 554/2004, ce vizează anularea actelor infralegislative.

Totodată, interpretând aceste articole de lege, Înalta Curte a arătat 52
că amendarea pentru neexecutarea unei hotărâri judecătoreşti este posibilă numai în ipoteza în care se produc probe care să demonstreze culpa conducătorului autorităţii publice în privinţa neexecutării unei asemenea hotărâri. Altfel, într-o interpretare contrară, s-ar ajunge la situaţia aplicării amenzii chiar şi atunci când neexecutarea s-ar datora unor motive obiective, neimputabile, ceea ce în mod evident nu ar fi în spiritul reglementării din art. 24 al Legii contenciosului administrativ.

Or, în speţă, aşa cum a demonstrat judecătorul fondului, execu- 53
tarea sentinţei civile nr. 4432/2009, în ceea ce priveşte reintegrarea reclamantului T.D. în funcţia de conducere de director adjunct, a presupus parcurgerea mai multor etape, printre care, identificarea unei funcţii vacante în vederea transformării acesteia în funcţia

deținută anterior, funcție ce a trebuit reînființată, obținerea unui aviz de la Agenția Națională a Funcționarilor Publici, or, toate acestea, în mod obiectiv au condus la depășirea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 pentru punerea în executare a hotărârii judecătorești.

54 De asemenea, nici acordarea diferențelor salariale nu se putea realiza imediat, plata drepturilor bănești fiind în mod necesar o etapă ulterioară reintegrării efective a reclamantului pe funcție, numai astfel putându-se calcula care este perioada pentru care acestea se acordă.

55 Față de cele ce preced, în speță, s-a reținut că neexecutarea în termen a hotărârii judecătorești nu a fost cauzată de conducătorul autorității publice, nefiind dovedită culpa acestuia în sensul existenței intenției de tergiversare a aducerii la îndeplinire a hotărârii ori a unei nejustificate pasivități într-un termen nerezonabil, care să atragă sancționarea sa în condițiile prescrise în art. 24 din Legea nr. 554/2004 (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 414/2013, www.legalis.ro*).

4. Sancțiunea amenzii aplicată conducătorului organismului colegial pentru neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ

56 În temeiul art. 24 din Legea nr. 554/2004, poate fi aplicată conducătorului organismului colegial sancțiunea amenzii în cazul în care se constată nerespectarea termenului pentru executarea hotărârii definitive pronunțate de instanța de contencios administrativ prin care, în urma admiterii acțiunii, organismul colegial este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative (*Soluție de principiu adoptată în ședința din 20 februarie 2012 a judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J., www.scj.ro*).

5. Litigiu având ca obiect o cerere întemeiată pe dispozițiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Obligația citării conducătorului autorității publice

Hotărârea prin care s-a dispus, în temeiul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, sancționarea conducătorului unei autorități publice cu amenda de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, pronunțată de instanța de executare în contradictoriu doar cu autoritatea publică obligată la emiterea actului administrativ și fără citarea în cauză a conducătorului respectivei autorități, este nelegală, fiind dată cu încălcarea principiului contradictorialității și a dreptului la apărare al conducătorului autorității publice care, deși are recunoscută de legiuitor calitatea procesuală pasivă sub aspectul amenzii pe zi de întârziere, a fost pus în imposibilitatea de a formula apărări sau de a invoca eventuale excepții în cadrul litigiului astfel judecat (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 659/2012, www.legalis.ro; B.C. nr. 8-9/2012*). 57

6. Autoritate administrativă condusă de un organism colegial. Consecințe asupra stabilirii răspunderii instituite de art. 24 din Legea nr. 554/2004

Caracterul colegial al procedurii de adoptare a deciziilor nu poate fi invocat drept argument pentru exonerarea conducătorului autorității publice de aplicarea sancțiunii prevăzute de dispozițiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pentru neexecutarea în termen a unei hotărâri definitive și irevocabile pronunțată de instanța de contencios administrativ. 58

Împrejurarea că, potrivit art. 13 din Titlul VII al Legii nr. 247/2005, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor funcționează ca un organism colegial, voturile membrilor săi fiind egale, nu poate fi invocată ca argument pentru neexecutarea unei hotărâri judecătorești în termenul legal. Conducătorul autorității publice avea obligația legală de a organiza activitatea comisiei într-o asemenea manieră încât să asigure respectarea termenului de 30 de zile de la rămânerea 59

irevocabilă a hotărârii. Cu atât mai mult în cauza de față, în raport de termenul stabilit, recurenta nu are nicio justificare legală.

60 Cât privește referirea recurentei la o decizie de speță a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în care conducătorul autorității a fost exonerat de răspundere pe ideea că organul care adopta decizia era colegial, instanța reține că acea hotărâre reprezintă un caz izolat în jurisprudența Secției, care a fost reconsiderată în sensul deciziei de față (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 425/2012, www.legalis.ro; B.C. nr. 6-7/2012*).

7. Aplicarea conducătorului autorității publice a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. Condiții

61 Aplicarea sancțiunii prevăzute de art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată, este condiționată de stabilirea culpei conducătorului autorității administrative pentru neexecutarea hotărârii definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ (*I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1435/2012, www.legalis.ro; B.C. nr. 12/2012*).

8. Aplicarea conducătorului autorității publice a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. Condiții

62 Este greșită decizia instanței de fond în sensul aplicării Președintelui Federației Române de Snooker a unei amenzi în cuantum de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere pentru că nu a răspuns *în concret și în detaliu petiției* reclamantului întrucât din dispozitivul sentinței nr. 6397/2011 și considerentele acesteia rezultă că Federația Română de Snooker trebuia să răspundă petiției, „conținutul răspunsului nefiind pus în discuție".

63 Or, din moment ce acest răspuns al Federației Române de Snooker a fost formulat, cu precizarea expresă că este dat în

considerarea sentinţei civile pronunţate în dosarul nr. 5542/2/2011, este greşit a trece la interpretarea şi aprecierea răspunsului dat în aceste circumstanţe, neputându-se garanta un răspuns aşa cum ar dori fiecare petent (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2736/2013, www.legalis.ro*).

Art. 25. Instanţa de executare

(1) Instanţa de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. t), instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancţiunea şi penalităţile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie şi de încuviinţarea executării silite de către executorul judecătoresc.

(2) Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) şi (4) se judecă în camera de consiliu, de urgenţă şi sunt scutite de taxa judiciară de timbru.

(3) Hotărârea pronunţată în condiţiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunţată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în acelaşi termen.

(4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, şi pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluţionarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.

Comentariu

Sumar

1. Competenţa instanţei de executare a hotărârilor de contencios administrativ 1
2. Procedura de judecată a cererilor de aplicare a amenzii şi penalităţilor de întârziere 3
Jurisprudenţă
1. Stabilirea competenţei instanţei de executare 10
2. Punerea în executare a hotărârii judecătoreşti. Contestaţie la executare. Competenţă 13
3. Determinarea instanţei de executare în funcţie de natura obligaţiei impusă pârâtului prin hotărârea definitivă a instanţei de contencios administrativ 20

4. Cerere de punere în executare a hotărârii pronunţate de instanţa de contencios administrativ. Instanţa de executare competentă 28
5. Contestaţie la executare. Competenţă de soluţionare 36

1. Competenţa instanţei de executare a hotărârilor de contencios administrativ

1 Dispoziţiile art. 25 alin. (1) şi art. 2 alin. (1) lit. ţ) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora instanţa de executare este „instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ", trebuie interpretate în sensul că instanţa de executare este **instanţa de fond** sau, altfel spus, **prima instanţă**, pentru că, în caz contrar, ar însemna ca instanţa de recurs, în situaţia rejudecării fondului cauzei după casare, să devină instanţă de executare, ceea ce este inacceptabil (mai ales în cazul în care instanţa de recurs este chiar I.C.C.J.). Or, în realitate, textul art. 2 alin. (1) lit. ţ) nu a mai fost pus în concordanţă cu textul art. 20 alin. (3) din această lege (aşa cum a fost acesta modificat prin Legea nr. 76/2012) care, din raţiuni de celeritate a procesului, a dat preferinţă casării cu reţinere spre rejudecare în locul casării cu trimitere spre rejudecare.

2 De asemenea, mai precizăm că, potrivit acestor dispoziţii legale, competenţa instanţei de contencios administrativ, în calitatea sa specială de instanţă de executare, este limitată la aplicarea sancţiunii amenzii civile şi acordarea penalităţilor pentru fiecare zi de întârziere până la executarea obligaţiei (şi, eventual, a despăgubirilor pentru neexecutarea hotărârii), dacă debitorul (în speţă, autoritatea publică pârâtă) nu înţelege să-şi execute de bunăvoie obligaţia de a face, prevăzută în hotărârea judecătorească. Deci, instanţa de contencios administrativ, nu încuviinţează executarea silită a creanţei reprezentând suma penalităţilor de întârziere sau a despăgubirilor acordate creditorului şi nici nu este competentă să soluţioneze contestaţia la executare formulată de către autoritatea publică debitoare, aceste atribuţii revenind instanţei de executare de drept

comun, respectiv judecătoriei, în condiţiile art. 651[1] C.proc.civ. Numai contestaţia la executare privind lămurirea înţelesului, întinderii sau aplicării dispozitivului hotărârii instanţei de contencios administrativ (privind fondul cauzei sau aplicarea amenzii şi acordarea penalităţilor de întârziere) este de competenţa instanţei care a pronunţat hotărârea contestată, în acest caz fiind aplicabile dispoziţiile art. 714 alin. (3) C.proc.civ.[2]

2. Procedura de judecată a cererilor de aplicare a amenzii și penalităților de întârziere

Cererea pentru aplicarea amenzii civile şi acordarea penalităţilor 3
de întârziere în executarea hotărârii instanţei de contencios administrativ se va depune la instanţa de executare fără a fi necesară

---

[1] Aceste text de lege, intitulat „Instanţa de executare", are următorul conţinut:

(1) Instanţa de executare este judecătoria în a cărei circumscripţie se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel. Dacă domiciliul sau, după caz, sediul debitorului nu se află în ţară, este competentă judecătoria în a cărei circumscripţie se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul creditorului, iar dacă acesta nu se află în ţară, judecătoria în a cărei circumscripţie se află sediul biroului executorului judecătoresc învestit de creditor.

(2) Schimbarea domiciliului sau sediului debitorului ori, după caz, al creditorului după începerea executării silite nu atrage schimbarea competenţei instanţei de executare.

(3) Instanţa de executare soluţionează cererile de încuviinţare a executării silite, contestaţiile la executare, precum şi orice alte incidente apărute în cursul executării silite, cu excepţia celor date de lege în competenţa altor instanţe sau organe.

[2] Acest text legal are următorul conţinut: „Contestaţia privind lămurirea înţelesului, întinderii sau aplicării titlului executoriu constând într-o hotărâre judecătorească, se introduce la instanţa care a pronunţat hotărârea care se execută. Dacă o asemenea contestaţie vizează un titlu executoriu ce nu emană de la un organ de jurisdicţie, competenţa de soluţionare aparţine instanţei de executare".

învestirea cu formulă executorie a hotărârii a cărei executare se solicită şi fără a fi nevoie de încuviinţare executării silite. Aceste formalităţi procedurale prevăzute în materia executării silite de art. 666[1)] C.proc.civ. (aşa cum a fost acesta modificat prin O.U.G. nr. 1/2016) nu sunt necesare în această procedură specială de executare a hotărârilor instanţei de contencios administrativ, întrucât, pe de o parte, cererea se adresează întotdeauna instanţei care a pronunţat hotărârea (a cărei executare se solicită) care va verifica implicit îndeplinirea condiţiilor pentru admiterea cererii de executare, iar, pe de altă parte, încheierea privind aplicarea amenzii şi acordarea penalităţilor de întârziere nu este executorie, deci nu poate fi pusă în executare, fiind necesară, în acest sens, o altă încheiere ulterioară de stabilire a sumelor datorate de către autoritatea publică debitoare, dacă aceasta persistă în refuzul său de executare a hotărârii.

4 Aceste cereri de executare a hotărârii instanţei de contencios administrativ, atât în ce priveşte aplicarea amenzii şi a penalităţilor de întârziere, cât şi în ce priveşte stabilirea cuantumului acestora, se judecă în camera de consiliu, de urgenţă şi cu citarea părţilor.

5 Referitor la căile de atac, art. 25 alin. (3) din această lege face distincţie între încheierile pronunţate de tribunal care pot fi atacate

---

[1)] Astfel, art. 666 C.proc.civ. prevede, în alin. (1), că „În termen de maximum 3 zile de la înregistrarea cererii, executorul judecătoresc va solicita încuviinţarea executării de către instanţa de executare, căreia îi va înainta, în copie certificată de el pentru conformitate cu originalul, cererea creditorului, titlul executoriu, încheierea prevăzută la art. 665 alin. (1) şi dovada achitării taxei judiciare de timbru", iar, în alin. (8), prevede că „În partea finală a încheierii de încuviinţare a executării silite va fi adăugată formula executorie, cu următorul cuprins:

«Noi, Preşedintele României,

Dăm împuternicire şi ordonăm executorilor judecătoreşti să pună în executare titlul (Aici urmează elementele de identificare a titlului executoriu) pentru care s-a pronunţat prezenta încheiere de încuviinţare a executării silite. Ordonăm agenţilor forţei publice să sprijine îndeplinirea promptă şi efectivă a tuturor actelor de executare silită, iar procurorilor să stăruie pentru ducerea la îndeplinire a titlului executoriu, în condiţiile legii. (Urmează semnătura preşedintelui completului şi a grefierului.)»

cu apel şi încheierile pronunţate de curtea de apel care pot fi atacate cu recurs în acelaşi termen de 5 zile de la comunicare. Această distincţie nu are o justificare logică, însă o explicaţie ar putea fi aceea că legiuitorul a intenţionat să evite ca I.C.C.J. să rejudece asemenea cauze în fond (în cazul în care ar fi fost învestită cu cereri de apel). Dar, întrucât Curtea Constituţională a decis[1] că, în materia contenciosului administrativ, recursul urmează regulile speciale prevăzute de art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în sensul că, în caz de casare a hotărârii primei instanţe, instanţa de recurs va rejudeca litigiul în fond, nu mai subzistă nici această justificare pentru a face deosebire în privinţa căilor de atac împotriva acestor încheieri judecătoreşti.

Mai mult, I.C.C.J. a arătat în motivarea Deciziei nr. 20/2015[2], pronunţată în recursul în interesul legii, că „nu poate fi primită teza potrivit căreia, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, legiuitorul ar fi înţeles să se îndepărteze de la regula statornicită instituind, în unele situaţii, şi în materia contenciosului administrativ un control total devolutiv, prin intermediul căii de atac a apelului". În considerentele aceleiaşi Decizii, instanţa supremă a mai arătat că, prin soluţia de principiu a judecătorilor Secţiei de contencios administrativ şi fiscal din 28 octombrie 2013, s-a statuat că, „întrucât calea de atac a apelului este incompatibilă cu specificul materiei contenciosului administrativ, cauzele având ca obiect cereri de apel formulate în temeiul dispoziţiilor Codului de procedură civilă din 2010 împotriva hotărârilor pronunţate în primă instanţă de curţile de apel ca instanţe de contencios administrativ, se califică şi se înregistrează ca cereri de recurs. La adoptarea soluţiei au fost avute în vedere dispoziţiile art. 7-12 din Legea nr. 76/2012". 6

Această Decizie pronunţată în recursul în interesul legii, fiind o decizie de principiu în materia căilor de atac în procesul de contencios administrativ, trebuie aplicată „mutatis mutandis" şi în ce priveşte 7

---

[1] A se vedea, în acest sens: DCC nr. 747/2014 (M.Of. nr. 98 din 6 februarie 2015); DCC nr. 141/2015 (M.Of. nr. 311 din 7 mai 2015); DCC nr. 219/2016 (M.Of. nr. 456 din 17 iunie 2016).

[2] M.Of. nr. 898 din 3 decembrie 2015.

interpretarea dispoziţiilor art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, referitoare la calea de atac împotriva încheierii tribunalului care trebuie să fie calificată recurs.

8 În plus, deşi art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 se referă numai la căile de atac împotriva încheierilor prevăzute de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prin care se stabileşte cuantumul amenzii şi, respectiv, al penalităţilor de întârziere, Curtea Constituţională a decis[1)] că este neconstituţională soluţia legislativă prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 potrivit căreia încheierea este „definitivă", ceea ce înseamnă că, în lipsa unei dispoziţii legale contrare şi ţinând seama de Decizia nr. 20/2015 a instanţei supreme, şi această încheiere (prin care se aplică amenda civilă şi penalităţile de întârziere) este supusă căii de atac a recursului.

9 În ultimul său alineat, art. 25 din Legea nr. 554/2004 prevede că aceste reguli speciale în materie de competenţă şi procedură se aplică „şi pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluţionarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative", însă considerăm că acest text legal se referă la hotărârile privind încheiere acestor contracte, nu şi la cele privind executarea lor, întrucât, pe de o parte, aceste din urmă hotărâri excedează sferei hotărârilor prevăzute de art. 24 alin. (1) din această lege, iar, pe de altă parte, hotărârile respective pot fi puse în executare silită în natură potrivit dispoziţiilor de drept comun.

Jurisprudenţă

1. Stabilirea competenţei instanţei de executare

10 Înalta Curte constată că obiectul litigiului dedus judecăţii îl constituie cererea reclamantului A.N. de punere în executare a sentinţei civile nr. 2607 din 11 aprilie 2012 a Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, modificată prin decizia civilă nr. 2875 din 20 iunie 2013 emisă de aceeaşi instanţă, în sensul obligării pârâtei Comisia Parlamentară a Revoluţionarilor

[1)] A se vedea DCC nr. 898/2015 (M.Of. nr. 148 din 26 februarie 2016).

din Decembrie 1989 la preschimbarea certificatului de revoluţionar al reclamantului. Potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „Sancţiunea şi despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă, de instanţa de executare, la cererea reclamantului", iar, conform art. 2 alin. (1) lit. ţ) din aceeaşi lege, „instanţa de executare este instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ".

În mod corect a reţinut Tribunalul Bucureşti că, în raport cu obiectul acţiunii, sancţiune neexecutare hotărâre, nu are nicio relevanţă competenţa actuală de soluţionare a fondului cauzei, instanţa de executare fiind instanţa care a soluţionat fondul litigiului şi a pronunţat titlul executoriu. 11

Prin urmare, în cauză, titlul executoriu fiind reprezentat de o sentinţă civilă pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, aceasta este instanţa de executare competentă a soluţiona cererea reclamantului (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1235/2015, www.scj.ro*). 12

2. Punerea în executare a hotărârii judecătoreşti. Contestaţie la executare. Competenţă

Prin sentinţa civilă nr. 2283 din 18 noiembrie 2011, pronunţată de Tribunalul Constanţa, Secţia contencios administrativ şi fiscal, în dosarul nr. 2800/229/2011, irevocabilă prin respingerea recursurilor de către Curtea de Apel Constanţa prin decizia civilă nr. 529/CA din 14 martie 2012, s-a admis, în parte, cererea astfel cum a fost formulată şi precizată de reclamanta P.O.D., în contradictoriu cu pârâţii Consiliul local al oraşului Ţăndărei şi Primarul oraşului Ţăndărei, aplicându-se pârâtului, Primarul oraşului Ţăndărei, o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere, până la executarea deciziei civile nr. 92/CA din 14 februarie 2011, pronunţată de Curtea de Apel Constanţa în dosarul nr. 8437/118/2010. Prin aceeaşi sentinţă, s-a respins capătul de cerere privind acordarea despăgubirilor. 13

14 Aşadar, sentinţa civilă nr. 2283 din 18 noiembrie 2011 a fost pronunţată de Tribunalul Constanţa în calitate de instanţă de executare, instanţa de executare fiind, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ţ) din Legea nr. 554/2004, „instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ".

15 Din actele şi lucrările dosarului rezultă că, deşi prin contestaţia la executare înregistrată pe rolul Judecătoriei Slobozia, la data de 21 martie 2014, s-a solicitat anularea executării silite şi a actelor de executare efectuate, în fapt, este vorba de o contestaţie la titlu, în sensul art. 711 alin. (2) C.proc.civ., întrucât ceea ce se contestă este înţelesul şi întinderea titlului executoriu, instanţa fiind chemată să arate persoana căreia i se va aplica efectiv amenda, respectiv să precizeze cine trebuie luat în debit cu suma de 83.720,00 RON.

16 Potrivit art. 713 alin. (3) C.proc.civ., când se cere lămurirea înţelesului, întinderii sau aplicării titlului executoriu constând într-o hotărâre judecătorească, instanţa competentă să se pronunţe este cea care a pronunţat hotărârea care se execută.

Prin urmare, dacă titlul executoriu este reprezentat de o hotărâre judecătorească, contestaţia se va îndrepta la acea instanţă care a pronunţat, în respectiva materie, hotărârea susceptibilă de executare silită.

-3 Înalta Curte constată că, în cauză, nu este incidentă dezlegarea dată prin Decizia nr. XIV din 5 februarie 2007, pronunţată în soluţionarea unui recurs în interesul legii prin care s-a stabilit că: „Judecătoria în circumscripţia căreia se face executarea este competentă să judece contestaţia, atât împotriva executării silite înseşi, a unui act sau măsuri de executare, a refuzului organelor de executare fiscală de a îndeplini un act de executare în condiţiile legii, cât şi împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanţă judecătorească sau de un alt organ jurisdicţional, dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege".

19 În consecinţă, pentru considerentele arătate şi în conformitate cu dispoziţiile art. 135 alin. (4) C.proc.civ., Înalta Curte va stabili competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Constanţa,

Secţia contencios administrativ şi fiscal (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1311/2015, www.scj.ro*).

3. Determinarea instanţei de executare în funcţie de natura obligaţiei impusă pârâtului prin hotărârea definitivă a instanţei de contencios administrativ

În speţă, prin cererea înregistrată la Judecătoria sectorului 1 Bucureşti, Biroul Executorului Judecătoresc M.D. din Bucureşti a solicitat instanţei să încuviinţeze executarea silită a sentinţei nr. 345/F-C/2011 pronunţată de Curtea de Apel Piteşti, Secţia comercială şi de contencios administrativ şi fiscal, în vederea recuperării silite a sumei de 500.000 RON şi a cheltuielilor de executare de la debitorul Autoritatea Naţională pentru Restituirea Proprietăţilor (A.N.R.P.). 20

La solicitarea judecătoriei, creditorul S.A.P. a formulat cerere de precizare în sensul că executarea silită priveşte obligaţia de a face, adică obligaţia A.N.R.P. de emitere a titlurilor de plată pentru suma de 500.000 RON, cu toate consecinţele ce decurg din acest refuz. 21

Judecătoria sectorului 1 Bucureşti a admis excepţia necompetenţei materiale, invocată din oficiu, şi a declinat competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Curţii de Apel Piteşti, Secţia de contencios administrativ, reţinând că executarea silită a hotărârilor prin care o autoritate publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ ori să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative este supusă reglementărilor speciale prevăzute de Legea nr. 554/2004. 22

La rândul său, Curtea de Apel Piteşti a invocat din oficiu excepţia necompetenţei sale materiale în soluţionarea cauzei şi a declinat competenţa în favoarea Judecătoriei sector 1 Bucureşti. 23

În soluţionarea conflictului negativ de competenţă, Înalta Curte a stabilit competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Curţii de Apel Piteşti, pentru următoarele considerente: 24

În speţă, titlul executoriu conţine o obligaţie stabilită în materie de contencios administrativ, a cărei executare este supusă dispoziţiilor 25

Legii nr. 554/2004, iar instanţa de executare este instanţa de contencios administrativ care a soluţionat fondul litigiului.

26 În materie de contencios administrativ, numai hotărârile judecătoreşti prin care s-au respins acţiunile formulate potrivit dispoziţiilor Legii nr. 554/2004 şi s-au acordat cheltuieli de judecată se execută silit potrivit dreptului comun. În schimb, executarea silită a hotărârilor prin care s-a admis acţiunea, iar autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative este supusă reglementărilor speciale prevăzută în această lege.

27 Or, în speţă, din dispozitivul titlului executoriu reiese că obligaţia a fost stabilită în materie de contencios administrativ, executarea silită a acesteia fiind supusă dispoziţiilor speciale din Legea nr. 554/2004, iar instanţa de executare este instanţa de contencios administrativ care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, respectiv Curtea de Apel Piteşti, nefiind vorba de executarea unor cheltuieli de judecată (*I.C.C.J., Secţia I civilă, decizia nr. 1799/2013, www.legalis.ro*).

4. Cerere de punere în executare a hotărârii pronunţate de instanţa de contencios administrativ. Instanţa de executare competentă

28 Prin acţiunea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, reclamantul A.N. a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Comisia Parlamentară a Revoluţionarilor din Decembrie 1989, aplicarea faţă de pârâtă a unei amenzi în cuantum de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere până la îndeplinirea obligaţiei prevăzute în decizia civilă nr. 2875/2013 emisă de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, şi obligarea pârâtei la plata de despăgubiri pentru întârzierea executării obligaţiei.

29 Curtea de Apel Bucureşti a admis excepţia necompetenţei materiale, invocată din oficiu, şi a declinat competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Bucureşti, Secţia a II-a contencios

administrativ şi fiscal, reţinând că instanţa de executare la care se referă art. 25 din Legea nr. 554/2004 este tribunalul pentru că, potrivit art. 26 din Legea nr. 341/2004 introdus prin Legea nr. 2/2013, litigiile în care acţiunea este formulată în contradictoriu cu Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluţionarilor din Decembrie 1989 sau Comisia Parlamentară a Revoluţionarilor din Decembrie 1989 se soluţionează, în fond, de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului.

Tribunalul Bucureşti, Secţia a II-a de contencios administrativ şi fiscal, a admis excepţia necompetenţei materiale a instanţei şi a declinat competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a, reţinând că, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în vigoare la data sesizării instanţei, sancţiunea şi despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) din lege se acordă de instanţa de executare, şi că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ţ) din aceeaşi lege, instanţa de executare este instanţa care a soluţionat fondul, neavând relevanţă competenţa actuală privind fondul soluţionării cauzei. **30**

Examinând conflict negativ de competenţă, Înalta Curte constată că obiectul litigiului îl constituie cererea reclamantului A.N. de punere în executare a sentinţei civile nr. 2607/2012 a Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, modificată prin decizia civilă nr. 2875/2013 emisă de aceeaşi instanţă, în sensul obligării pârâtei Comisia Parlamentară a Revoluţionarilor din Decembrie 1989 la preschimbarea certificatului de revoluţionar al reclamantului. **31**

Potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, sancţiunea şi despăgubirile prevăzute la art. 24 din această lege aplică, respectiv se acordă, de instanţa de executare, la cererea reclamantului, iar, conform art. 2 alin. (1) lit. ţ) din aceeaşi lege, instanţa de executare este instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ. **32**

În mod corect a reţinut Tribunalul Bucureşti că, în raport cu obiectul acţiunii, sancţiune neexecutare hotărâre, nu are nicio relevanţă competenţa actuală de soluţionare a fondului cauzei, instanţa de executare fiind instanţa care a soluţionat fondul litigiului şi a pronunţat titlul executoriu. **33**

34 Prin urmare, în cauză, titlul executoriu fiind reprezentat de o sentinţă civilă pronunţată de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a, aceasta este instanţa de executare competentă a soluţiona cererea reclamantului.

35 Pentru considerentele expuse, Înalta Curte va stabili competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1235/2015, www.legalis.ro*).

5. Contestaţie la executare. Competenţă de soluţionare

36 În speţă, prin acţiunea înregistrată pe rolul Judecătoriei Galaţi, petenta SC L. SRL Galaţi a formulat contestaţie la executare concretizată sub forma plângerii împotriva refuzului executorului judecătoresc de a continua executarea silită începută, respectiv de a înfiinţa poprirea în dosarul de executare nr. 704/2011 pentru suma de 31.500 RON.

7 Judecătoria Galaţi a dispus declinarea competenţei de soluţionare a cauzei în favoarea Tribunalului Galaţi, Secţia contencios administrativ-fiscal, pe motiv că, potrivit art. 2 lit. ţ) din Legea nr. 554/2004, aceasta este „instanţa de executare".

38 La rândul său, Tribunalul Galaţi a declinat competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Judecătoriei Galaţi, reţinând că judecătoriei îi revine competenţa de soluţionare a contestaţie la executare, în speţă nefiind solicitată aplicarea unor sancţiuni prevăzute de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

39 În soluţionarea conflictului negativ de competenţă, Curtea de Apel Galaţi, Secţia contencios administrativ şi fiscal, a stabilit competenţa de soluţionare a cauzei în favoarea Judecătoriei Galaţi, Secţia civilă.

40 Pentru a pronunţa această soluţie, Curtea de apel a constatat că potrivit art. 2 lit. ţ) din Legea nr. 554/2004, instanţa de executare este instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ.

Aceste dispoziţii legale definesc însă instanţa de executare în sensul legii contenciosului administrativ, prin prisma procedurii de executare reglementată în capitolul III al acestei legi, art. 22-26. 41

Astfel, se reţine că instanţa de executare, conform art. 25 din Legea nr. 554/2004, este competentă să aplice sancţiunea – amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, respectiv să acorde despăgubirile prevăzute la art. 24, la cererea reclamantului, hotărând în cameră de consiliu de urgenţă, cu citarea părţilor. 42

Faţă de obiectul speţei deduse judecăţii, Curtea de apel a constatat că, în acest caz, competenţa de soluţionare a revine instanţei de drept comun, respectiv Judecătoriei Galaţi, nefiind pornită în speţă procedura de executare specială prevăzută de legea contenciosului administrativ, ce impune în caz de neexecutare a hotărârii, intervenţia instanţei care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, pentru aplicarea amenzii legale şi acordarea de despăgubiri. 43

Împotriva acestei sentinţe a formulat recurs reclamanta SC L. SRL Galaţi, criticând-o pentru nelegalitate şi netemeinicie. 44

Analizând cererea de recurs, Înalta Curte constată că este nefondată pentru următoarele considerente: 45

- obiectul acţiunii îl constituie înfiinţarea popririi sumei de 31.500 RON, în dosarul de executare silită nr. 704/2011, faţă de refuzul executorului judecătoresc, care se introduce la instanţa de executare de drept comun, respectiv judecătoria.;

- I.C.C.J., în acord cu soluţia pronunţată de Curtea de Apel Galaţi, reţine că prezenta acţiune nu reprezintă o cerere îndreptată împotriva autorităţii publice pentru neexecutarea unei hotărâri judecătoreşti, potrivit art. 24 din Legea nr. 554/2004, pentru a fi aplicabilă procedura de executare silită prevăzută de această lege (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1333/2015, www.legalis.ro*).

Art. 26. Acțiunea în regres

Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt demnitari sau funcționari publici, se aplică reglementările speciale.

Comentariu

Sumar

1. Situațiile în care poate fi promovată acțiunea în regres..... 1
Jurisprudență
1. Neexecutarea hotărârii judecătorești. Amendă. Drept de regres..... 10

1. Situațiile în care poate fi promovată acțiunea în regres

1 Acțiunea în regres reprezintă mijlocul juridic prin care cel obligat pentru altul sau alături de altul poate pretinde acestuia restituirea datoriei sau a părții din datorie pe care a plătit-o în locul lui[1)].

2 Dispozițiile art. 26 din Legea nr. 554/2004 se referă numai la **dreptul la acțiune în regres al conducătorului autorității publice** (care a fost obligat de către instanța de executare la plata amenzii civile și a despăgubirilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 554/2004) împotriva persoanei care avea obligația să ducă la îndeplinire hotărârea instanței de contencios administrativ, dar nu și-a îndeplinit această obligație.

3 Este adevărat că, potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, instanța de executare poate dispune obligarea la plata amenzii și a penalităților de întârziere și a altei persoane (decât conducătorul autorității publice) care se face vinovată de neexecutarea hotărârii judecătorești, însă în cele mai multe cazuri reclamantul îl acționează în instanță doar pe conducătorul autorității publice a cărei culpă pentru neexecutarea hotărârii este prezumată (nefiind necesară dovedirea acesteia de către reclamant). În acest caz, conducătorul autorității publice se va întoarce, folosind căile legale, împotriva

[1)] A se vedea *M. Duțu*, op. cit., p. 657.

persoanei vinovate de neexecutarea hotărârii judecătoreşti pentru recuperarea sumelor de bani pe care a fost obligat să le plătească cu titlu de amendă şi penalităţii de întârziere.

Aceste dispoziţii speciale nu reglementează însă acţiunea în 4
regres a autorităţii publice pentru recuperarea despăgubirilor la care a fost obligată prin hotărârea instanţei de contencios administrativ în urma admiterii acţiunii în despăgubiri a reclamantului pentru repararea prejudiciului produs acestuia prin emiterea actului ilegal sau refuzul nejustificat al reprezentanţilor autorităţii publice.

Prin urmare, în aceste cazuri, **temeiul legal al acţiunii în regres** 5
îl reprezintă dreptul comun[1] **sau alte legi speciale.**

Astfel, în cazul în care o autoritate publică a fost obligată, prin hotărârea instanţei de contencios administrativ, la plata de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat printr-un act administrativ nelegal sau printr-un refuz nejustificat, suma de bani plătită reclamantului, cu titlu de despăgubiri, va fi recuperată de la conducătorul[2] acelei autorităţi sau (şi) de la altă persoană fizică, aflată în serviciul autorităţii publice, care a cauzat producerea prejudiciului prin emiterea sau contribuţia sa la emiterea actului nelegal sau a refuzului nejustificat.

În cazul în care vinovat de producerea prejudiciului este un prepus, 6
iniţiativa unei asemenea acţiuni civile aparţine conducătorului autorităţii publice cu personalitate juridică[3] obligată la plata de despăgubiri ori primarului[4] în cazul unităţilor administrativ-teritoriale. Dacă primarul

---

[1] A se vedea art. 1384 C.civ. (Dreptul de regres).

[2] Astfel, art. 219 C.civ. (Răspunderea pentru fapte juridice) prevede că:

„(1) Faptele licite sau ilicite săvârşite de organele persoanei juridice obligă însăşi persoana juridică, însă numai dacă ele au legătură cu atribuţiile sau cu scopul funcţiilor încredinţate.

(2) Faptele ilicite atrag şi răspunderea personală şi solidară a celor care le-au săvârşit, atât faţă de persoana juridică, cât şi faţă de terţi".

[3] Astfel, potrivit art. 209 alin. (1) C.civ. (Data dobândirii capacităţii de exerciţiu), „persoana juridică îşi exercită drepturile şi îşi îndeplineşte obligaţiile prin organele sale de administrare, de la data constituirii lor".

[4] Potrivit art. 21 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată (M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), unităţile administrativ-teritoriale sunt reprezentate în justiţie, după caz, de primar sau de preşedintele consiliului judeţean.

este el însuşi emitentul actului ilegal sau refuzului nejustificat cauzator al prejudiciului, acţiunea în regres va putea fi promovată împotriva primarului de către consiliul local. Dacă autoritatea sau instituţia publică a statului nu are personalitate juridică, iar instanţa de contencios administrativ a stabilit răspunderea patrimonială a statului, Ministerul Finanţelor Publice este cel care se va întoarce, în mod obligatoriu, pe cale judiciară, împotriva aceluia care a cauzat prejudiciul, în măsura în care acesta din urmă este răspunzător, potrivit legii speciale, pentru producerea acelui prejudiciu [art. 1384 alin. (2) C.civ.].

7 Dacă prin hotărârea instanţei de contencios administrativ s-a stabilit răspunderea patrimonială solidară a autorităţii publice şi a unei persoane fizice aflate în serviciul acesteia, în baza art. 16 din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică se poate îndrepta şi împotriva acelei persoane pentru partea ei din datorie care se va stabili proporţional cu contribuţia pe care a avut-o la producerea prejudiciului ori, dacă această contribuţie nu poate fi stabilită, sarcina reparării datoriei se va împărţi în mod egal între acea persoană şi conducătorul autorităţii publice care a emis actul ilegal sau refuzul nejustificat (art. 1383 C.civ.).

8 Dacă persoana vinovată are calitatea de funcţionar public, recuperarea prejudiciului se va face, în acest caz, prin emiterea unei dispoziţii (decizii) de imputare de către conducătorul autorităţii publice, în conformitate cu art. 85 alin. (1) prima parte[1] coroborat cu art. 84 lit. a)[2] din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată[3].

---

[1] Acest articol de lege prevede că „repararea pagubelor aduse autorităţii sau instituţiei publice în situaţiile prevăzute la art. 84 lit. a) şi b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a unui ordin sau a unei dispoziţii de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei (...)".

[2] Potrivit acestui text de lege, „răspunderea civilă a funcţionarului public se angajează: a) pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează".

[3] M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

În schimb, recuperarea de la persoanele vinovate a despăgubirilor plătite de către autoritatea sau instituţia publică, în calitatea sa de comitent pentru prejudiciile cauzate de prepuşii săi, alţii decât funcţionarii publici, se va putea face pe calea acţiunii în regres[1)] care se va îndrepta împotriva acestor persoane. 9

Jurisprudenţă

1. Neexecutarea hotărârii judecătoreşti. Amendă. Drept de regres

În speţă, intimaţii-reclamanţi N.N. şi S.M. au învestit instanţa de contencios administrativ cu o cerere având ca obiect aplicarea unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere, preşedintelui Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor – D.C.N., cu titlu de sancţiune pentru neexecutarea în termen a sentinţei civile nr. 4273 din 2 decembrie 2009 a Curţii de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a de contencios administrativ şi fiscal, irevocabilă prin decizia nr. 205 din 18 ianuarie 2011 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal. 10

Înalta Curte a respins ca nefondat recursul declarat de Preşedintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor reţinând că este nerelevantă împrejurarea că această Comisie este un organism colegial şi că Preşedintele Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor nu poate influenţa votul acestuia, în condiţiile în care dispoziţiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se referă expres la conducătorul autorităţii publice, respectiv a persoanei obligate. 11

În plus, Curtea a reţinut că în temeiul art. 26 din Legea nr. 554/2004, modificată şi completată, Preşedintele Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor are la îndemână, dacă consideră necesar, o acţiune în regres împotriva persoanelor responsabile de neexecutare – în speţă, membrii Comisiei Centrale – ca organism colegial (*I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4929/2011, www.legalis.ro*). 12

[1)] A se vedea, în acest sens, art. 85 alin. (1) ultima parte coroborat cu art. 84 lit. c) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici.

Capitolul IV
Dispoziţii tranzitorii şi finale

Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol

Cauzele aflate pe rolul instanţelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanţei.

Comentariu

1 **Neretroactivitatea normelor de procedură.** Principiul neretroactivităţii legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituţie, se aplică şi în cazul normelor de procedură pe baza cărora se soluţionează acţiunea în contencios administrativ. O parte din aceste norme juridice se află în Legea nr. 554/2004, însă cea mai mare parte a lor se regăseşte în Codul de procedură civilă, care constituie dreptul procedural comun în materie civilă.

2 În acelaşi sens, art. 3 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă prevede, în alin. (1), că „dispoziţiile Codului de procedură se aplică numai proceselor şi executărilor silite începute după intrarea acestuia în vigoare", iar în alin. (2) prevede că „procesele începute prin cereri depuse, în condiţiile legii, la poştă, unităţi militare sau locuri de deţinere înainte de data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanţă după această dată".

3 Aceste dispoziţii legale tranzitorii asigură **previzibilitatea normelor de procedură** pe baza cărora persoanele fizice şi juridice îşi pot valorifica drepturile în justiţie.

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

Art. 28. Completarea cu dreptul comun

(1) Dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

(2) Instanţa de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracţiune săvârşită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii.

(3) Acţiunile introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum şi cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepţia situaţiei în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

Comentariu

Derogări de la dreptul comun. Legea nr. 554/2004, fiind o lege specială cu privire la valorificarea în justiţie a drepturilor subiective şi a intereselor legitime, se completează cu dispoziţiile Codului de procedură civilă, dar şi ale Codului civil, întrucât aceste din urmă acte normative reprezintă dreptul comun în materia drepturilor persoanelor şi a mijloacelor procesuale de apărare a acestor drepturi. 1

Totuşi, normele dreptului substanţial sau procedural privat nu se aplică dacă sunt incompatibile cu specificul raporturilor juridice de drept public sau când legea specială dispune în sens contrar. 2

Unele dintre aceste incompatibilităţi între dreptul comun şi dreptul special sunt prevăzute în mod expres în acest articol al Legii nr. 554/2004. 3

Astfel, deşi potrivit art. 413 alin. (1) pct. 2 C.proc.civ., instanţa poate suspenda judecata când s-a început urmărirea penală pentru o infracţiune care ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra hotărârii ce urmează să se dea, dispoziţiile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevăd contrariul, şi anume că instanţa de contencios administrativ **nu poate suspenda judecarea pricinii** când s-a început urmărirea penală pentru o infracţiune săvârşită în legătură 4

cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii. De altfel, însuşi textul art. 413 alin. (1) pct. 2 C.proc.civ. lasă această posibilitate adăugând, în partea finală, sintagma „dacă legea nu prevede altfel".

5 Această derogare[1)] de la dreptul comun, prevăzută în art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, este valabilă atât în cazul acţiunii în anulare a unui act administrativ propriu-zis, cât şi în cazul acţiunii în anularea unui act administrativ asimilat (refuz nejustificat sau contract administrativ), întrucât legea specială nu face nicio distincţie în acest sens. Or, *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

6 A doua derogare expresă, dar parţială, de la Codul de procedură civilă priveşte dreptul reclamantului de a renunţa la judecată. În concret, deşi art. 406 alin. (1) C.proc.civ. prevede că „reclamantul poate să renunţe oricând la judecată, în tot sau în parte, fie verbal în şedinţă de judecată, fie prin cerere scrisă", art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 dispune că **acţiunea în contencios obiectiv nu mai poate fi retrasă**. Mai exact, potrivit acestui text de lege, autorităţile publice nu pot renunţa la judecata acţiunii având ca obiect exclusiv apărarea unui interes public sau anularea unui act normativ decât în situaţia în care această acţiune are ca obiect şi apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

7 Cu alte cuvinte, potrivit Legii nr. 554/2004, renunţarea la judecată este posibilă numai în cazul acţiunii în contencios subiectiv şi, prin excepţie, în cazul unor acţiuni în contencios obiectiv care au ca obiect şi apărarea unor drepturi subiective sau interese legitime private. Raţiunea acestei excepţii de la excepţie, este aceea că însăşi acţiunea a fost promovată de autorităţile publice în considerarea, în principal, a unor drepturi sau interese legitime private care pot fi

---

[1)] În legătură cu derogarea – ca eveniment legislativ ulterior intrării în vigoare a actelor normative – a se vedea *I. Vida, M. Enache*, Ierarhia legilor şi evenimentelor legislative care se produc între data intrării în vigoare şi data ieşirii din vigoare a legii, în Dreptul nr. 7/2012, p. 135.

apărate de titularii acestora, acţiunea având caracter preponderent subiectiv[1)].

Art. 29. Corelarea terminologică

Ori de câte ori într-o lege specială anterioară prezentei legi se face trimitere la Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 sau generic la instanţa de contencios administrativ, trimiterea se va socoti făcută la dispoziţiile corespunzătoare din prezenta lege.

Comentariu

Asigurarea corelării terminologice. În situaţia în care unele legi speciale mai fac încă trimitere la vechea Lege a contenciosului administrativ – Legea nr. 29/1990, abrogată prin Legea nr. 554/2004, art. 29 din această lege dispune că trimiterile din legile speciale anterioare trebuie interpretate în sensul că se referă la dispoziţiile noii legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004. 1

Corelarea terminologică este **o cerinţă formală generală a redactării actelor normative** prevăzută în art. 54 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, potrivit acestui text de lege, dispoziţiile noii reglementări trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea acestei reglementări cu reglementările vechi rămase în vigoare astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc şi să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive. 2

[1)] Această acţiune este similară cu acţiunea în contencios subiectiv reglementată de art. 8 alin. (1[1]) din Legea nr. 554/2004, care prevede că „persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat".

Art. 30. Dispoziţii tranzitorii

Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluţionează de secţiile de contencios administrativ ale tribunalelor.

Comentariu

1 **Obiectul dispoziţiilor tranzitorii.** Potrivit art. 54 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, dispoziţiile tranzitorii ale unui act normativ cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

2 În ce priveşte dispoziţiile tranzitorii ale art. 30 din Legea nr. 554/2004, acestea se referă numai la instanţele care au competenţa să soluţioneze în fond litigiile de contencios administrativ până la **înfiinţarea tribunalelor administrativ-fiscale** preconizate de această lege. Până la înfiinţarea instanţelor specializate, această categorie de litigii se judecă de Secţiile de contencios administrativ ale tribunalelor.

Art. 31. Intrarea în vigoare

(1) Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) Pe aceeaşi dată se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare, precum şi orice alte dispoziţii contrare.

Comentariu

1 **Data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004.** Dată fiind importanţa acestei reglementări, Legea nr. 554/2004 a prevăzut, în deplin acord cu prevederile art. 78 din Constituţie[1)], că intră în

[1)] Acest text constituţional (Intrarea în vigoare a legii) prevede că „legea se publică în Monitorul Oficial al României şi intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei".

vigoare **la 30 de zile**[1] **de la data publicării în Monitorul Oficial al României**, Partea I, acordând astfel cetăţenilor timp suficient pentru a lua cunoştinţă de prevederile ei.

Totodată, noua lege a dispus abrogarea expresă directă a vechii Legi a contenciosului administrativ – Legea nr. 29/1990 (M.Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990). 2

[1] Art. 12 alin. (1) partea finală din Legea nr. 24/2000 prevede că „termenul de 3 zile se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării în Monitorul Oficial al României, şi expiră la ora 24,00 a celei de-a treia zi de la publicare". În acelaşi mod se calculează şi termenul de 30 de zile, adică pe zile calendaristice, începând cu data publicării legii în Monitorul Oficial al României, şi expiră la ora 24,00 a celei de-a 30-a zi de la publicare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

- *Apostol Tofan, D.*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;
- *Anghene M.*, Elemente de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958;
- *Birsan, G.V., Georgescu, B.*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007;
- *Bogasiu, G.*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, ed. a III-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2015;
- *Clipa C.*, Organe şi proceduri administrativ-jurisdicţionale. Introducere în studiul administraţiei publice jurisdicţionalizate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012;
- *Cotuţiu, A.*, Sancţiuni şi soluţii în Noul Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 12/2012;
- *Deleanu, I.*, Loialitatea în perspectiva Noului Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 12/2012;
- *Dragoş, D.C.*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
- *Drăganu, T.*, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959;
- *Drăganu, T.*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;
- *Duţu, M.*, Dicţionar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, Bucureşti, 2002;
- *Iorgovan, A., Vişan, L., Ciobanu, A.S., Pasăre, D.I.*, Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004), Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;
- *Iorgovan, A.*, Tratat de drept administrativ, vol. I-II, ed. 4, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
- *Iovănaş I.*, Dreptul administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977;

- *Lazăr, R.M.*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;
- *Negoiţă, Al.*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1992;
- *Petrescu, R.N.*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;
- *Podaru, O.*, Drept administrativ, vol. I (Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel), Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;
- *Popa, E.*, Consideraţii teoretice şi practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universităţii „Aurel Vlaicu", Arad, 2005;
- *Popescu, C.L.*, Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004;
- *Popescu, C.L.*, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004;
- *Puie, O.*, Aspecte privitoare la atacarea în contenciosul administrativ a autorizaţiilor de construire, în Dreptul nr. 12/2011;
- *Puie, O.*, Contenciosul administrativ, vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;
- *Rivero, J., Waline, J.*, Droit administratif, 17e éd., Dalloz, Paris, 1998;
- *Trăilescu, A.*, Discuţii referitoare la neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale Legii fondului funciar nr. 18/1991 şi ale Codului de procedură civilă, în Dreptul nr. 1/2008;
- *Trăilescu, A.*, Drept administrativ, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;
- *Trăilescu, A.*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006;
- *Trăilescu, A., Trăilescu, A.A.*, Unele controverse în domeniul excepţiei de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2011;
- *Trăilescu, A., Trăilescu, A.A.*, Unele reflecţii asupra refuzului autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor, în Dreptul nr. 11/2010;

- *Trăilescu, A., Trăilescu, A.A.*, Determinarea momentului curgerii termenului pentru promovarea pe cale separată a acțiunii în despăgubiri reglementate prin Legea nr. 554/2004, în Dreptul nr. 8/2015;
- *Trăilescu, A., Trăilescu, A.A.*, Procedura prealabilă în litigiile privind contractele administrative, în RDP nr. 3/2016;
- *Trăilescu, A., Trăilescu, A.A.*, Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ în Dreptul nr. 11/2016;
- *Trăilescu A.A.*, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, Ed. C.H. Beck, 2013;
- *Ungureanu, C.T.*, Statornicirea prescripției extinctive în Codul civil (Legea nr. 287/2009), comparativ cu reglementarea anterioară, în Dreptul nr. 7/2012;
- *Vedinaș, V.*, Drept administrativ, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2015;
- *Vida, I., Enache, M.*, Ierarhia legilor și evenimentelor legislative care se produc între data intrării în vigoare și data ieșirii din vigoare a legii, în Dreptul nr. 7/2012.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Index alfabetic[1)]

Acces la justiţie **4** 57; **6** 2, 35; **7** 41; **8** 75; **13** 21; **17** 1
acces la propriul dosar **1** 63
act administrativ special **2** 17
act administrativ-jurisdicţional **2** 16-19, 100; **6** 7, 22, 27
acte administrative asimilate **2** 13; **4** 8; **8** 3
acte administrative de autoritate cu caracter individual **4** 12
acte administrative unilaterale **2** 11, **8** 3
acte administrative unilaterale individuale **7** 40
acte care privesc raporturile cu Parlamentul **2** 32; **5** 6, 12, 31
acte de comandament cu caracter militar **2** 32; **4** 12; **5** 1, 6, 10, 12, 31, 44, 50
acte de guvernământ **2** 31; **5** 1
acte normative **2** 62, 64, 66; **3** 5; **7** 111; **8** 25, 47; **9** 33; **23** 3; **28** 1
acte politice **2** 31; **5** 1
activitate de interes general **2** 33
activitate de soluţionare **2** 21
activităţi de interes public **2** 7, 44
acţiune în anulare **1** 5, 18; **2** 46; **4** 76, 137; **11** 22
acţiunea în contencios obiectiv **28** 6
acţiunea în regres **26** 1, 4
amendă judiciară **13** 4
anularea actelor administrative **1** 24; **3** 15
asociaţii şi fundaţii **2** 8
autorităţi din domeniul administraţiei publice **2** 120

Brevet de invenţie **8** 85

Cale administrativă de atac **2** 30
calitate procesuală pasivă **1** 9, 27, 57, 60; **2** 8, 9, 74; **7** 105; **9** 20; **10** 8; **10** 49; **16** 19, 22; **24** 28
capacitate procesuală de exerciţiu **1** 2
capacitate procesuală de folosinţă **1** 2
categorie specială de litigii **2** 21
cazuri bine justificate **2** 36

[1)] Primul număr, evidenţiat cu caractere aldine, reprezintă numărul articolului la care se face referire. Al doilea număr, scris normal, reprezintă numărul marginal aferent paragrafului în care se regăseşte un anumit cuvânt sau o anumită expresie.

căi de atac **1** 12, 49; **2** 30; **4** 14; **4** 87; **4** 98; **6** 4, 7, 11-15, 19, 22, 25, 27, 34, 38, 49-52; **7** 45, 107; **8** 61; **10** 23; **10** 24; **8** 13; **14** 119; **20** 1
celeritatea judecăţii **17** 1
comunicarea somaţiei **7** 21; **14** 133
consiliu local **2** 9; **3** 40
contencios obiectiv **1** 21, 43, 47; **3** 5, 15; **7** 33; **8** 12; **28** 6
contencios subiectiv **1** 1, 17; **2** 145; **3** 8, 15; **7** 33; **8** 4, 7, 10, 25; **11** 25; **16** 2, 3; **19** 1; **28** 7
contract administrativ **6** 14; **8** 2, 40, 42, 51; **11** 25; **12** 5; **17** 3; **19** 19; **24** 1; **28** 5
contract de concesiune **5** 48
control de tutelă **3** 18, 29, 41
control judecătoresc indirect **17** 4
criteriul nivelului ierarhic **10** 1
criteriul valorii **10** 1

Daune morale **8** 16, 66, 67, 69; **17** 83, 84, 89, 91
decret prezidenţial de graţiere individuală **5** 52, 54
despăgubiri **1** 10, 20, 50, 170; **5** 17, 20, 38; **6** 33; **7** 17, 24, 36, 37, 53; **8** 7, 8, 41; **9** 1, 19, 22, 24, 37, 41; **10** 7, 15, 20, 144; **11** 22; **13** 8, 25; **16** 3-5, 8, 15, 21, 23, 29, 30; **17** 6, 43, 46; **19** 1-8, 20, 34; **24** 6, 21, 25, 32, 45; **25** 2, 13, 28, 30, 32, 42; **26** 2, 4-6, 9
domeniu public al unităţilor administrativ-teritoriale **2** 60; **11** 63
dosar administrativ **12** 1
drept de apreciere al autorităţilor publice **2** 35; **11** 63
drept subiectiv **1** 13; **2** 36, 38, 131; **3** 6; **8** 10, 12; **10** 91; **16** 2, 30
drept vătămat **2** 15
dreptul comun **2** 102; **3** 24; **6** 26; **8** 79; **10** 31; **26** 5; **28** 1, 3; **28** 5
dreptul la acţiune în regres **26** 2

Efectul admiterii excepţiei de nelegalitate **4** 20
entităţi private **2** 44
evaluare profesională **18** 140
exces de putere **1** 5; **2** 28, 34, 150, 162, 172, 190; **3** 191; **5** 4
executare silită **14** 46, 52, 60, 83, 133; **16** 6; **22** 1; **24** 5, 8, 11, 25; **25** 9, 17, 45
extinderea cadrului procesual **16**[1] 1

Funcţionar public **2** 192; **4** 2; **5** 22; **10** 72; **16** 31; **17** 53, 55, 59; **26** 8

Instanţă de executare **2** 56-59; **17** 4; **24** 14, 16, 18, 22, 57;

25 1-3, 10-12, 14, 27-34, 37, 41, 45; **26** 2
instituţie de învăţământ superior **2** 110, 120, 121
interes legitim privat **1** 13; **2** 38; **3** 6; **8** 10, 12; **14** 5
interes legitim public **1** 4, 17; **2** 4, 7, 40, 46, 146; **3** 5, 6, 8, 23; **8** 10, 12
investiţii cu impact asupra mediului **1** 17

Împrejurări de fapt şi de drept **2** 52, 55
încălcarea limitelor competenţei **2** 28, 34, 162
îndeplinirea procedurii administrative prealabile **3** 21; **7** 30

Jurisdicţii speciale administrative **6** 24, 32; **7** 42

Legalitatea actului administrativ **2** 54; **4** 21; **14** 48, 74, 90; **15** 40; **17** 25
lezarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat **8** 10, 12

Manifestare de voinţă explicită **2** 28
Mijloc de apărare **4** 1, 28, 31

Nelegalitatea actului **4** 21; **14** 2, 74, 90; **15** 3
nepunerea în executare a actului administrativ **2** 29
nesoluţionarea în termen a unei cereri **2** 167

Obiect principal al acţiunii în anulare **8** 3
obiect secundar al acţiunii în contencios subiectiv **8** 7
operaţiuni administrative **1** 19; **2** 59, 89, 93; **8** 2, 9, 42; **9** 1, 21, 36; **10** 42; **17** 3, 24; **19** 21, 30, 34; **24** 56; **25** 22, 26
operaţiuni tehnico-materiale **2** 93, 96
ordin de trecere în rezervă **5** 51; **7** 121
ordine privată **10** 16
organisme sociale **2** 5, 41, 44; **16** 4

Pagubă iminentă **2** 48; **14** 23, 32, 80, 103, 134; **15** 36, 55, 64
particulari **1** 24; **2** 8, 12, 14, 33, 41, 174; **3** 6, 23; **5** 2; **7** 13, 38, 66; **9** 16; **11** 11, 21; **14** 105, 117, 124; **15** 44; **24** 1, 5, 8
persoană fizică sau juridică lezată într-un drept sau interes legitim **2** 1, 30; **7** 1; **9** 17; **14** 5
persoană vătămată **1** 7; **2** 1, 6, 143; **6** 3, 16; **7** 48, 59

Plângere prealabilă **7** 89; **7** 103, 112, 116, 143; **11** 55

plata de despăgubiri materiale **8** 7
prejudiciu grav **8** 7; **14** 2; **14** 103; **14** 134; **15** 64
prejudiciu material **2** 49; **8** 7; **14** 103, 134; **15** 64
previzibilitatea normelor de procedură **27** 3
principiul disponibilității **1** 29, 32, 35; **16** 1; **17** 62
principiul priorității interesului public **8** 6
procedură administrativă **2** 91; **6** 6; **7** 1, 35, 43, 52; **8** 61, 64; **14** 132
procedură de urgență **14** 8
procedură judiciară **4** 113, 116; **5** 11, 39, 44
procuror **1** 11; **2** 101; **17** 14
publicarea hotărârilor judecătorești **23** 6

Raport al inspecției judiciare **2** 98
recurs **1** 6, 30; **20** 1; **4** 16
refuz administrativ grațios **2** 30; **6** 34, 51; **7** 3
refuz administrativ ierarhic **2** 30
refuz expres **2** 28
refuz nejustificat **1** 13, 19; **2** 1, 3, 6, 9, 12, 21, 24, 27, 162, 168, 171; **3** 3, 38; **4** 3, 127; **7** 38, 53; **8** 3, 7, 18, 39-51; **10** 7, 20, 42, 45, 82, 84; **11** 6, 11, 26, 47; **12** 1; **16** 4, 6; **17** 6, 46, 71; **19** 19; **24** 4; **26** 4
refuz tacit **2** 12, 24-29; **11** 9
relație de dependență **4** 17

Secții specializate **2** 23
serviciu public **2** 8, 33, 49, 109, 120; **3** 192; **10** 48; **14** 2, 6, 32, 80, 134
Statul român **1** 55; **9** 19

Termen de decădere **11** 23
termen de prescripție **3** 10; **7** 28, 65-67; **11** 3, 74

Valori sociale și politice **2** 42
vătămarea unui drept subiectiv sau interes legitim privat sau public **1** 13
vătămarea unui interes legitim public **8** 12

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Contenciosul administrativ are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei, ordonarea activității autorităților publice și asigurarea ordinii de drept.

Ediția 3 a lucrării se distinge prin actualizarea sau completarea comentariului Legii nr. 554/2004, fiind analizate ultimele modificări legislative aduse în domeniu prin DCC nr. 459/2014, Legea nr. 138/2014 ori DCC nr. 898/2015.

Aceste actualizări au fost inspirate, în primul rând, de jurisprudența recentă în materie, autorii urmărind ca explicațiile privind interpretarea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ să-și găsească reflectarea în realitatea concretă și să servească unei mai bune soluționări a litigiilor reglementate de acest act normativ.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preț 69,90 lei
ISBN 978-606-18-0655-3
9 786061 806553
www.beckshop.ro